



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.102.2016.MO

W-S
podane przez st. woj. radę
pogodzone przez st. woj. radę
27.05.2016
PRZEWODNICZĄCA
Rady m. st. Warszawy

Warszawa, 24 maja 2016 r.

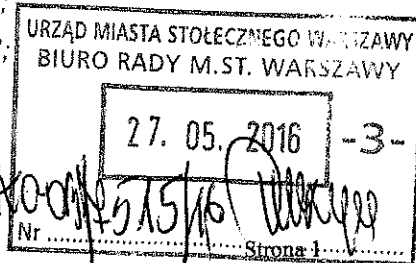
ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/652/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zachodniego Pasma Pyrskiego w rejonie ulicy Spornej, w odniesieniu do ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 2 ust. 1 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) budowlanej (...) budowlanej (...)”;
- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub obiekt usługowy (...)”;
- § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), chyba że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej (...)”;
- § 5 ust. 10 uchwały w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) lub obiekt usługowy (...) lub obiekt usługowy (...) oraz zasady kształtowania obiektu usługowego (...)”;
- § 5 ust. 10 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub obiektów usługowych (...)”;
- § 5 ust. 10 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub obiekt usługowy (...)”;
- § 5 ust. 10 pkt 3 uchwały;
- § 5 ust. 10 pkt 4 uchwały;
- § 5 ust. 10 pkt 5 uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 9 ust. 10 uchwały;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A2 U;
- § 17 ust. 3 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A3 MN/U;
- § 17 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 6 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 6 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 7 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 7 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;



- § 17 ust. 8 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A6 U;
- § 17 ust. 9 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A7.1 U;
- § 17 ust. 10 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 10 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 11 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A7.3 MN/U;
- § 17 ust. 12 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 12 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 14 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 14 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 15 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 15 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 16 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 16 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 18 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 18 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 ust. 20 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A12 U;
- § 17 ust. 21 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A13 MN/U;
- § 17 ust. 22 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A14 MN/U;
- § 17 ust. 23 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A15 MN/U;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 4 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B1.4 UO;
- § 18 ust. 5 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B 1.5 MN;
- § 18 ust. 6 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B2 MN/U;
- § 18 ust. 7 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 7 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 8 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 8 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 9 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 9 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 10 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B5.2 MN/U;
- § 18 ust. 11 pkt 1 lit. b uchwały;
- § 18 ust. 11 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 11 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 13 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- § 18 ust. 13 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 14 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B6.4 MN/U;
- § 18 ust. 15 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 15 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 ust. 16 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B7.2 MN/U;
- § 18 ust. 18 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B8 MN/U;
- § 18 ust. 19 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B9 MN/U;
- § 18 ust. 20 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B10 MN/U;
- § 18 ust. 21 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B11.1 U;
- § 18 ust. 22 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B11.2 MN/U;
- § 19 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem C1.1 MN;
- § 19 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 5 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 6 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 6 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 7 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 7 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 8 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 8 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 9 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 9 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 10 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 10 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 11 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 11 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 13 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem C4.4 MN;
- § 19 ust. 15 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem C4.6 MN;
- § 19 ust. 16 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem C4.7 MN;
- § 19 ust. 17 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem C4.8 MN;
- § 19 ust. 18 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem C4.9 MN/U;
- § 19 ust. 20 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 20 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 21 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- § 19 ust. 21 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 22 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 22 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 23 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 23 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D1 U/P;
- § 20 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 7 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 7 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 8 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 8 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 9 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 9 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 10 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 10 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 11 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 11 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 12 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 12 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 13 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 13 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 15 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 15 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 16 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D11 MN/U;
- § 20 ust. 17 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 17 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 18 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 18 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 19 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D14 U;
- § 20 ust. 20 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 20 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 21 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- § 21 ust. 16 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem E6.3 U;
- § 22 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem F1.1 U;
- § 22 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wszelkie zamierzenia z nim związane wymagają zgody właściwego konserwatora zabytków,”;
- § 22 ust. 3 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem F1.3 U;
- § 22 ust. 4 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem F2 U;
- § 23 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem G1 MN/U;
- § 23 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem G2.1 MN/U;
- § 23 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 4 uchwały w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem G3.1 MN/U;
- § 23 ust. 5 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 5 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 6 uchwały w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem G4.1 MN/U;
- § 23 ust. 7 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 7 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 8 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 8 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 9 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 9 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 10 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem G5 U;
- § 24 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem H1 U(MN);
- § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 4 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem H2.3 MN/U;
- § 24 ust. 5 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 5 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 6 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem H3.2 MN/U;
- § 24 ust. 7 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem H4 MN/U;
- § 24 ust. 8 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 8 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 9 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 9 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 10 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 10 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 11 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 11 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 12 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;

- § 24 ust. 12 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 24 ust. 13 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem H6.2 U;
- § 24 ust. 14 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 24 ust. 14 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 24 ust. 15 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 24 ust. 15 pkt 2 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 26 ust. 1 pkt 5 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub obiektu usługowego* (...)”;
- § 30 ust. 7 pkt 5 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub obiektu usługowego* (...)”;
- § 31 pkt 3 lit. g uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 31 pkt 3 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- części graficznej w odniesieniu do obiektu usługowego w przestrzeni publicznej w granicach jednostek terenowych: 1KDZ i 7KD-PM.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2016 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXVI/652/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zachodniego Pasma Pyrskiego w rejonie ulicy Spornej.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 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>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc 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 łąd przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

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

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. 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 z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych oraz wykroczenie poza zakres wynikający z przepisów ustawy o p.z.p., nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Ustala się przeznaczenie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolem MN: 1) przeznaczenie podstawowe: a) mieszkalnictwo jednorodzinne - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z zakresu domów wolnostojących, domów bliźniaczych, b) mieszkalnictwo jednorodzinne – istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z zakresu domów szeregowych, przy czym nie dopuszcza się lokalizowania nowych domów szeregowych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: funkcje usługowe z zakresu handlu detalicznego (z wyjątkiem stacji paliw), biur, kultury, gastronomii, zdrowia, oświaty, pomocy społecznej i rzemiosła, wyłącznie w formie wydzielonych w budynkach mieszkalnych lokali usługowych o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, chyba że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej;”;
- § 9 ust. 10 uchwały, w brzmieniu: „10. Kolorystykę i materiały elewacyjne budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków należy określać na podstawie badań konserwatorskich ustalających ich pierwotną kolorystykę i materiały elewacyjne.”;;
- § 18 ust. 11 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „11. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu B6.1 MN: 1) przeznaczenie terenu: a) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zgodnie z § 4 ust. 3, b) dopuszcza się udział funkcji usługowych do 40% powierzchni całkowitej wszystkich obiektów na działce budowlanej;”;
- § 22 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu F1.2 ZC: (...) 3) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) e) podlega ochronie wpisany do rejestru zabytków cmentarz wojenny powstały po roku 1946 w rejonie ul. Spornej - „kwatery z mogiłami żołnierzy polskich poległych w czasie Powstania Warszawskiego oraz rozstrzelanych więźniów Pawiaka w latach 1939-1945, wraz z krzyżami i pomnikiem - na cmentarzu parafii rzymskokatolickiej p.w. św. Apostołów Piotra i Pawła w Warszawie, przy ul. Łagiewnickiej” – decyzja o nr 1337 z dnia 8 grudnia 1989 r.; wszelkie zamierzenia z nim związane wymagają zgody właściwego konserwatora zabytków.”.

W przytoczonych powyżej ustaleniach: § 9 ust. 10 i § 22 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały, odnoszących się do zabytku wpisanego do rejestru zabytków oraz budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, naruszone zostały zasady zobowiązujące organ wykonawczy do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W § 22 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy wprowadziła ustalenia dotyczące wymogu uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków wszelkich działań związanych z zamierzeniami budowlanymi podejmowanymi w odniesieniu do obiektu wpisanego do rejestru zabytków – cmentarza wojennego powstałego po roku 1946 w rejonie ul. Spornej.

Natomiast w odniesieniu do budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, w § 9 ust. 10 uchwały ustalono, że kolorystykę i materiały elewacyjne tych budynków, należy określać na podstawie badań konserwatorskich.

W związku z przytoczonymi uregulowaniami, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć

możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii dotyczących działań przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, będących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Stołecznego Warszawy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy uchwały zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących dla zabytku wpisanego do rejestru zabytków. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczących działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków.

Kompetencje organów administracji w procesie budowlanym związanym z zabytkiem, jak też w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, kompleksowo regulują przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie ma kompetencji do określania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych, bądź też przed wszczęciem właściwego postępowania administracyjnego. Należy zauważyć, iż pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na inwestora obowiązku uzyskania zgody właściwego konserwatora zabytków dotyczącego wszelkich działań związanych z zamierzeniami budowlanymi podejmowanymi w odniesieniu do obiektu wpisanego do rejestru zabytków – cmentarza wojennego powstałego po roku 1946 w rejonie ul. Spornej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak też o przekroczeniu przez radę gminy swoich kompetencji.

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika wprost z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz z § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych przypadków, w których wymagane jest pozwolenie, bądź jak w przedmiotowym przypadku uzgodnienie.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w art. 36 ust. 1 stanowi, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in.: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru (pkt 1), wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku (pkt 2) oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru (pkt 11).

Zgodnie z art. 36 ust. 3 ww. ustawy, pozwolenia, o których mowa w ust. 1, mogą określać warunki, które zapobiegają uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Wojewódzki konserwator zabytków może uzależnić wydanie pozwolenia na podejmowanie działań, o których mowa w ust. 1 pkt 6, 9 i 11, od przeprowadzenia, na koszt wnioskodawcy, niezbędnych badan konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych. Egzemplarz dokumentacji badań jest przekazywany nieodpłatnie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków (art. 36 ust. 4 ustawy).

W myśl art. 36 ust. 8 ww. ustawy, uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podjęcie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, w przypadkach określonych przepisami Prawa budowlanego.

W art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawa Prawo budowlane stanowi, że jej przepisy nie naruszają przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w odniesieniu do obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane: „*Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.*”.

Z kolei zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane: „*W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.*”.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować, jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika z wprost z ustawy.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy, stanowią modyfikację art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 39 ustawy Prawo budowlane, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady gminy, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XX/102/2012 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wa 96/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr VIII/55/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń, jest pozbawiony podstawy prawnej, uzasadnił, że „*Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków*

władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). (...) „Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego”.

Również w wyroku, z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 96/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdził nieważność nieuprawnionych zapisów uchwały z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przywołując mające zastosowanie w tym zakresie, przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., Sąd uznał, że „Z cytowanych przepisów nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zapisy planu miejscowego, jako przepisy aktu prawa miejscowego nie mogą bowiem bez wyraźnego w tym zakresie upoważnienia ustawowego w jakikolwiek sposób determinować ustawowych warunków postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z tego względu ustalenia zawarte w (...) zaskarżonej uchwały zamieszczone zostały bez podstawy prawnej, która nie wynika z przysługiwania gminie uprawnienia planistycznego określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dla takiej oceny wskazanych zapisów zaskarżonej uchwały nie ma żadnego znaczenia okoliczność poddania projektu tej uchwały uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, ponieważ niezakwestionowanie tych zapisów przez organ uzgadniający nie skutkuje uznaniem ich za zgodne z prawem”.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Stołecznego Warszawy naruszyła również dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

W § 4 ust. 3 uchwały zawarto ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem MN. W myśl § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały, przeznaczeniem dopuszczalnym dla terenów MN są usługi, lokalizowane wyłącznie w formie wydzielonych w budynkach mieszkalnych lokali usługowych o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, z zastrzeżeniem dopuszczenia zmiany tych ustaleń w ustaleniach szczegółowych.

W myśl § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć: „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”.

Stosownie do art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, poprzez „budynek mieszkalny jednorodzinny”, należy rozumieć: „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych

albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”.

Tymczasem w ustaleniach szczegółowych uchwały, zawartych w § 18 ust. 11 pkt 1 lit. b, dla terenu oznaczonego symbolem **B6. 1 MN**, dopuszczono udział funkcji usługowych do 40% powierzchni całkowitej wszystkich obiektów na działce budowlanej.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, iż powierzchnię całkowitą lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny, ustala się wyłącznie w odniesieniu do powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś w odniesieniu do powierzchni całkowitej wszystkich obiektów zlokalizowanych na działce budowlanej, jak ustalono w § 18 ust. 11 pkt 1 lit. b uchwały.

Biorąc pod uwagę, iż zabudowę jednorodziną stanowią nie tylko budynki mieszkalne jednorodzinne, ale również budynki garażowe i gospodarcze (*vide* § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie), to określenie wielkości funkcji usługowych wbudowanych w budynek mieszkalny jednorodzinny, w odniesieniu do powierzchni całkowitej wszystkich obiektów na działce budowlanej, narusza przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zarówno w zakresie wielkości powierzchni tych usług, jak i sposobu jej ustalania. Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia § 18 ust. 11 pkt 1 lit. b oraz § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do usług zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych na terenie oznaczonym symbolem **B6.1 MN**, naruszają dyspozycję przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też powyższe ustalenia uchwały naruszają także art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji oraz do regulowania ww. kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, odmiennie. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania obowiązujących przepisów prawa.

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

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** W myśl § 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.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 4 pkt i pkt 2 uchwały, „4. Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;”.

W myśl § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały, „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 2) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym oraz o określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi;”.

W ramach zasad dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w § 5 ust. 10 uchwały ustalono, że „10. Wyznacza się pomnik, rzeźbę lub obiekt usługowy w przestrzeni publicznej, zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów oraz ustala się zasady zabudowy i zagospodarowania terenów, na których pomnik, rzeźba lub obiekt usługowy w przestrzeni publicznej są zlokalizowane oraz zasady kształtowania obiektu usługowego: 1) ustala się zakaz lokalizowania obiektów przesłaniających w szczególności reklam i słupów ogłoszeniowych, ogrodzeń pełnych, kiosków oraz obiektów tymczasowych w odległości co najmniej 15 m w każdą stronę od wyznaczonych pomników, rzeźb lub obiektów usługowych w przestrzeni publicznej; 2) pomnik, rzeźbę lub obiekt usługowy w przestrzeni publicznej należy uwzględniać w zagospodarowaniu terenu poprzez kształtowanie budynków, zieleni, układu i wzoru posadzek, ogrodzeń, obiektów małej architektury, mebli ulicznych i urządzeń terenowych; 3) dla obiektu usługowego w przestrzeni publicznej dopuszcza się funkcje usługowe z zakresu kultury, turystyki, sportu, administracji, handlu detalicznego (z wyjątkiem stacji paliw), gastronomii, usług, poczty i telekomunikacji; 4) powierzchnia zabudowy obiektu usługowego w przestrzeni publicznej nie może być większa niż 250 m², jego wysokość nie może przekraczać 8 m, a długość elewacji lub rozpiętość pawilonu nie powinna być większa niż 25 m; 5) ustala się lokalizowanie budynków i obiektów o wysokich walorach architektonicznych; elewacje obiektu usługowego w przestrzeni publicznej powinny być wykonane ze szlachetnych materiałów wykończeniowych np. szkła, kamienia naturalnego, drewna, cegły elewacyjnej, itp.”.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały, oznaczenie obiektu usługowego w przestrzeni publicznej jest obowiązującym oznaczeniem graficznym ustaleń planu. Zostało ono zamieszczone zostało na rysunku planu w liniach rozgraniczających terenów przeznaczonych pod:

- ulice (drogi publiczne) – teren oznaczony symbolem 1KDZ;
 - ulice (drogi publiczne) – place miejskie – teren oznaczony symbolem 7KD-PM,
- które w myśl § 10 ust. 1 uchwały, zaliczone zostały do miejsc i przestrzeni publicznych.

Dla ww. terenów zawarte zostały ustalenia w:

- § 26 ust. 1 pkt 5 lit. h uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu 1KDZ: 1) przeznaczenie terenu: a) tereny ulic (dróg publicznych), zgodnie z § 4 ust. 16, b) teren przeznaczony pod inwestycje celu publicznego; (...) 5) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) h) wyznacza się lokalizację pomnika, rzeźby lub obiektu usługowego w przestrzeni publicznej, zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 10;”;

- § 30 ust. 7 pkt 5 lit. h uchwały, w brzmieniu: „7. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu 7KD-PM: 1) przeznaczenie terenu: a) tereny ulic (drog publicznych) – placów miejskich, zgodnie z § 4 ust. 18, b) teren przeznaczony pod inwestycje celu publicznego; (...) 5) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) h) wyznacza się lokalizację pomnika, rzeźby lub obiektu usługowego w przestrzeni publicznej, zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 10.”.

Z dyspozycji art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.) o drogach publicznych wynika, że w pasie w pasie terenu przeznaczonego w planie miejscowym pod przyszłą budowę dróg wynika, że mogą być wznoszone tylko tymczasowe obiekty budowlane oraz urządzenia budowlane związane z obiektami budowlanymi. W myśl art. 4 pkt 1 ww. ustawy, poprzez pas drogowy należy rozumieć „wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą”.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o drogach publicznych „1. Zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się: 1) lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; (...) 3. W szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej (...).”.

W art. 3 pkt 5 ustawa Prawo budowlane stanowi, iż poprzez tymczasowy obiekt budowlany należy rozumieć „obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe”.

Z zasad kształtowania obiektu usługowego, o których mowa w § 5 ust. 10 pkt 3, 4 i 5 uchwały wynika, że nie będzie on tymczasowym obiektem budowlanym, którego lokalizowanie w pasie drogowym mogłoby być dopuszczone, w związku z przepisem art. 35 ust. 4 ustawy o drogach publicznych oraz wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

Teren inwestycji, na którym planowana jest lokalizacja obiektu usługowego, jako teren o innym przeznaczeniu niż droga publiczna, stosownie do wymogu 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., winien stanowić odrębny teren wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony odrębnym symbolem. Należy również podkreślić, iż miejsce jego lokalizacji stanowi o różnych zasadach zagospodarowania, niż tereny przeznaczone faktycznie pod drogę publiczną.

Jednocześnie należy wskazać, że zastosowane na rysunku planu oznaczenie graficzne „wyznaczające” miejsce lokalizacji obiektu usługowego, nie określa obszaru, na którym planowana jest budowa tego obiektu, a jedynie wskazuje bliżej nie określone miejsce tej lokalizacji w granicach pasa drogowego.

Skoro w myśl § 2 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały, ustalono zasady sytuowania budynku, poprzez wyznaczenie obowiązującej lub nieprzekraczalnej linii zabudowy, to dopuszczenie możliwości tego budowy obiektu usługowego, winno być skonkretyzowane na rysunku planu poprzez wyznaczenie

linii zabudowy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a także stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest jednoznaczne określenie linii zabudowy, przy czym ustalenia w tym zakresie powinny być poczynione w sposób jednoznaczny zarówno w części tekstowej planu miejscowego, jak i w części graficznej. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzącać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo

że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego 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. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko judykatury, znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie: Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania

mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20)."

Powyższe oznacza, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących „wybiórczego”, czy też alternatywnego stosowania ustaleń dotyczących linii zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje, że celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie obiektów budowlanych.

Z definicji linii zabudowy zawartych w § 2 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały wynika, że określa ona usytuowanie budynku od linii rozgraniczających teren. Natomiast ustalenia § 5 ust. 4 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „4. Określa się zasady lokalizacji budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy: (...) 6) ustala się minimalną odległość lokalizowania zabudowy od linii rozgraniczających ulic (dróg publicznych) KD, ulic (dróg publicznych) - placów miejskich KD-PM, ulic (dróg publicznych) - ciągów pieszo-jezdných KDD-Pj i dróg wewnętrznych KDw wynoszącą 4 m, jeżeli na rysunku planu nie wyznaczono linii zabudowy;”, nie umożliwiają sytuowania obiektu usługowego planowanego w liniach rozgraniczających dróg publicznych tj. terenu 1KDZ i 7KD-PM.

Brak linii zabudowy na rysunku planu miejscowego, stanowiących obligatoryjne elementy kształtujące zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Powyższe uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w zakresie jednostek terenowych: 1KDZ i 7KD-PM.

Uchwała, w powyższym zakresie, narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Ponadto z dokonanej przez organ nadzoru analizy tekstu i rysunku planu wynika, iż plan zawiera sprzeczne ustalenia pomiędzy rysunkiem planu i tekstem uchwały, dotyczące lokalizowania obiektu usługowego w przestrzeniach publicznych, tj. w granicach terenów przeznaczonych pod drogi publiczne (1KDZ i 7KD-PM). W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń odnoszących się do obiektu usługowego w przestrzeni publicznej zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 9, § 5 ust. 10, § 26 ust. 1 pkt 5 lit. h i § 30 ust. 7 pkt 5 lit. h uchwały;
- części graficznej w granicach jednostek terenowych: 1KDZ i 7KD-PM.

Zarówno rysunek planu, jak też przytoczone powyżej ustalenia § 5 ust. 10, § 26 ust. 1 pkt 5 lit. h uchwały oraz § 30 ust. 7 pkt 5 lit. h uchwały, są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w:

- § 4 ust. 16 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „16. Ustala się przeznaczenie terenów ulic (dróg publicznych), oznaczonych symbolem KD: 1) przeznaczenie podstawowe: komunikacja kołowa, komunikacja zbiorowa (autobusowa i tramwajowa) oraz komunikacja piesza i rowerowa,

zgodnie z ustaleniami ogólnymi i szczegółowymi dla poszczególnych terenów oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem ulic; 2) przeznaczenie dopuszczalne: infrastruktura techniczna – sieci i urządzenia uzbrojenia inżynierskiego oraz przyłącza do budynków i zieleni przyuliczna; 3) dopuszcza się urządzenie terenu m.in. poprzez: wprowadzenie elementów małej architektury, wyznaczenie miejsc parkingowych, zachowanie i uzupełnienie zieleni; 4) zakazuje się lokalizowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2; zabudowy, tymczasowych obiektów budowlanych i ogrodzeń wewnętrznych; ograniczenie nie dotyczy obiektów małej architektury będących elementami wyposażenia ulic, ogródków gastronomicznych i kiosków.”;

- § 4 ust. 18 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „18. Ustala się przeznaczenie terenów ulic (drog publicznych) – placów miejskich, oznaczonych symbolem KD-PM: 1) przeznaczenie podstawowe: komunikacja piesza, komunikacja kołowa, komunikacja zbiorowa (autobusowa) i komunikacja rowerowa oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem placu; 2) przeznaczenie dopuszczalne: podziemna infrastruktura techniczna – sieci i urządzenia uzbrojenia inżynierskiego oraz przyłącza do budynków i zieleni przyuliczna; 3) zakazuje się lokalizowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2; zabudowy, tymczasowych obiektów budowlanych i ogrodzeń wewnętrznych; ograniczenie nie dotyczy obiektów małej architektury będących elementami wyposażenia ulic, ogródków gastronomicznych i kiosków.”.

Skoro w § 4 ust. 16 pkt 4 i § 4 ust. 18 pkt 3 uchwały, zakazano lokalizowania zabudowy, jak również tymczasowych obiektów budowlanych na terenach oznaczonych symbolem KD i KD-PM, to ustalenia § 5 ust. 10, § 26 ust. 1 pkt 5 lit. h oraz § 30 ust. 7 pkt 5 lit. h uchwały, dopuszczające na tych terenach budowę obiektu usługowego, są wzajemnie sprzeczne.

Sprzeczność pomiędzy tekstem i rysunkiem planu dotyczy również ustaleń w zakresie ochrony wartościowych drzew znajdujących się na terenach z działkami budowlanymi.

W § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały ustalono, że „1. Dla terenów z działkami budowlanymi ustala się: 1) ochronę i zachowanie drzew o dużych walorach przyrodniczo-krajobrazowych wskazanych na rysunku planu: a) nakazuje się uwzględnienia ich w docelowym zagospodarowaniu terenu; 2) ochronę innych wartościowych drzew, nie wskazanych w pkt. 1;”.

Istniejące drzewa o dużych walorach przyrodniczo – krajobrazowych, o których mowa § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały, zostały wskazane na rysunku planu za pomocą oznaczenia graficznego, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 19 uchwały. Natomiast na rysunku planu nie oznaczono innych wartościowych drzew na terenach z działkami budowlanymi, których ochronę ustalono w § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały. Również w § 3 ust. 1 uchwały oraz w legendzie rysunku planu brak jest oznaczenia graficznego dla ww. drzew objętych ochroną w planie.

W związku z powyższymi rozbieżnościami, nie jest wiadomym, do których wartościowych drzew, innych niż wskazane na rysunku planu, odnoszą się ustalenia w § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Opisane powyżej sprzeczności, stanowią 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.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim

zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi

wprowadzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób

wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Ze stanowiska judykatury w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej. Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „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”.

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, wielkość powierzchni zabudowy i udział powierzchni biologicznie czynnej ustalono w uchwale w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych m.in. w: § 1 ust. 4 pkt 6, § 2 ust. 1 pkt 10, § 17 ust. 1 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 4 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 6 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 7 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 10 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 12 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 14 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 15 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 16 pkt 2 lit. c i d, § 17 ust. 18 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 1 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 3 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 7 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 8 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 9 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 11 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 13 pkt 2 lit. c i d, § 18 ust. 15 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 3 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 4 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 5 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 6 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 7 pkt 2 lit. d i e, § 19 ust. 8 pkt 2 lit. d i e, § 19 ust. 9 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 10 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 11 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 20 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 21 pkt 2 lit. c i d, § 19 ust. 22 pkt 2 lit. d i e, § 19 ust. 23 pkt 2 lit. d i e, § 20 ust. 2 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 3 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 4 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 7 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 8 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 9 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 10 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 11 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 12 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 13 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 15 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 17 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 18 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 20 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 21 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 22 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 23 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 24 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 25 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 26 pkt 2 lit. c i d, § 20 ust. 27 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 1 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 3 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 4 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 6 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 7 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 8 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 10 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 11 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 12 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 13 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 14 pkt 2 lit. c i d, § 21 ust. 15 pkt 2 lit. c i d, § 23 ust. 3 pkt 2 lit. c i d, § 23 ust. 5 pkt 2 lit. d i e, § 23 ust. 7 pkt 2 lit. d i e, § 23 ust. 8 pkt 2 lit. c i d, § 23 ust. 9 pkt 2 lit. d i e, § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 5 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 8 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 9 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 10 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 11 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 12 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 14 pkt 2 lit. c i d, § 24 ust. 15 pkt 2 lit. c i d, § 31 pkt 3 lit. g oraz § 31 pkt 3 lit. h uchwały.

Pojęcie „działki budowlanej”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ileż 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 niepodzielną, 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

wieczyste. 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 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ilekoć 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. Oczywiście 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 planu uchwałodawca operuje pojęciem: „działka budowlana”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działki”.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów, w tym w zakresie powierzchni zabudowy i wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenie wskaźników w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej jest możliwe dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r., tj. po zmianie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 18 marca 2010 r. uchwały intencyjnej Nr LXXIV/2287/2010 wskazuje, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed nowelizacją tej ustawy.

Tym samym, zarówno w przypadku powierzchni zabudowy, jak i powierzchni biologicznie czynnej, wskaźniki te **winny odnosić się do powierzchni działki lub terenu**. Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy oraz wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Organ nadzoru stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, jest niezgodna z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, z dnia 10 października 2006 r., Nr LXXXII/2746/2006 (z późn. zm.) w sprawie *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, zwanego dalej „Studium”.

W związku z tym, że uchwałę Nr LXXIV/2287/2010 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zachodniego Pasma Pyńskiego w rejonie ulicy Spornej, Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła w dniu 18 marca 2010 r., to zasady i tryb sporządzania przedmiotowego planu miejscowego oparte zostały o przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące sprzed nowelizacji ustawy, tj. sprzed 21 października 2010 r., które zobowiązują do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z ustaleniami studium.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach określonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru ustalenie wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w planie miejscowym, innych niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza rysunku Studium oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostki terenowej oznaczonej w Studium symbolem M2.12, są niezgodne z ustaleniami Studium, w zakresie określenia minimalnego wskaźnika procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Niezgodności planu ze Studium, w zakresie ustalenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dotyczą terenów oznaczonych w planie symbolami: A2 U, A3 MN/U, A6 U, A7.1 U, A7.3 MN/U, A12 U, A13 MN/U, A14 MN/U, A15 MN/U, B1.4 UO, B1.5 MN, B2 MN/U, B5.2 MN/U, B6.4 MN/U, B7.2 MN/U, B8 MN/U, B9 MN/U, B10 MN/U, B11.1 U, B11.2 MN/U, C1.1 MN, C4.4 MN, C4.6 MN, C4.7 MN, C4.8 MN, C4.9 MN/U, D1 U/P, D11 MN/U, D14 U, E6.3 U, F1.1 U, F1.3 U, F2 U, G1 MN/U, G2.1 MN/U, G3.1 MN/U, G4.1 MN/U, G5 U, H1 U(MN), H2.3 MN/U, H3.2 MN/U, H4 MN/U i H6.2 U.

Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium – rozdział XIII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, pkt A. pn. *Ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy oraz zasady rozmieszczenia reklam i informacji wizualnej*, ppkt 1. pn. *Minimalny % udziału powierzchni biologicznie czynnej (PBC): „Studium ustala wskaźniki minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej (PBC) dla wydzielonych terenów o różnym przeznaczeniu na Rysunku Studium Nr 14.”*.

Na rysunku Studium Nr 14, tereny oznaczone w planie ww. symbolami, znajdują się w granicach jednostki terenowej oznaczonej symbolem M2.12, przeznaczonej pod tereny o przebudowie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie z oznaczeniem graficznym zawartym w legendzie rysunku Studium Nr 14, dla terenów położonych w granicach tej jednostki terenowej **obowiązuje minimalny udział 40 – 60 % powierzchni biologicznie czynnej**. Taki też wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej winien zostać przyjęty w sporządzanym planie miejscowym.

Tymczasem z ustaleń uchwały wynika, że powyższe ustalenia Studium nie zostały uwzględnione w planie. Dotyczy to terenów oznaczonych symbolami:

- A2 U, dla którego w § 17 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- A3 MN/U, dla którego w § 17 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;

- A6 U, dla którego w § 17 ust. 8 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- A7.1 U, dla którego w § 17 ust. 9 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- A7.3 MN/U, dla którego w § 17 ust. 11 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- A12 U, dla którego w § 17 ust. 20 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- A13 MN/U, dla którego w § 17 ust. 21 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- A14 MN/U, dla którego w § 17 ust. 22 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 15%*”;
- A15 MN/U, dla którego w § 17 ust. 23 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 15%*”;
- B1.4 UO, dla którego w § 18 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B1.5 MN, dla którego w § 18 ust. 5 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B2 MN/U, dla którego w § 18 ust. 6 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B5.2 MN/U, dla którego w § 18 ust. 10 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B6.4 MN/U, dla którego w § 18 ust. 14 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B7.2 MN/U, dla którego w § 18 ust. 16 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B8 MN/U, dla którego w § 18 ust. 18 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 25%*”;
- B9 MN/U, dla którego w § 18 ust. 19 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B10 MN/U, dla którego w § 18 ust. 20 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 10%*”;
- B11.1 U, dla którego w § 18 ust. 21 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- B11.2 MN/U, dla którego w § 18 ust. 22 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 25%*”;
- C1.1 MN, dla którego w § 19 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- C4.4 MN, dla którego w § 19 ust. 13 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- C4.6 MN, dla którego w § 19 ust. 15 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- C4.7 MN, dla którego w § 19 ust. 16 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- C4.8 MN, dla którego w § 19 ust. 17 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;
- C4.9 MN/U, dla którego w § 19 ust. 18 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%*”;

- D1 U/P, dla którego w § 20 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- D11 MN/U, dla którego w § 20 ust. 16 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 20%”;
- D14 U, dla którego w § 20 ust. 19 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 15%”;
- E6.3 U, dla którego w § 21 ust. 16 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 20%”;
- F1.1 U, dla którego w § 22 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 10%”;
- F1.3 U, dla którego w § 22 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 10%”;
- F2 U, dla którego w § 22 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 1%”;
- G1 MN/U, dla którego w § 23 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- G2.1 MN/U, dla którego w § 23 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- G3.1 MN/U, dla którego w § 23 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- G4.1 MN/U, dla którego w § 23 ust. 6 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- G5 U, dla którego w § 23 ust. 10 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 20%”;
- H1 U(MN), dla którego w § 24 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 25%”;
- H2.3 MN/U, dla którego w § 24 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- H3.2 MN/U, dla którego w § 24 ust. 6 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 25%”;
- H4 MN/U, dla którego w § 24 ust. 7 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”;
- H6.2 U, dla którego w § 24 ust. 13 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%”.

Zgodnie z ustaleniami rozdziału XIII tekstu Studium, pkt B. pn. *Wytyczne dotyczące zasad określania w m.p.z.p. ustaleń studium w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów*, ppkt 1. „Stosowanie wskaźników dotyczących powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z ustaleniami w rozdziale XIII pkt A.1. jest wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych na rysunku studium terenów.”.

W rozdziale XIII pkt A.1. tekstu Studium, dopuszczona została możliwość ustalenia innego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, na terenach zabudowy mieszkaniowej, ale wyłącznie dla takich terenów, dla których nie wskazano minimalnego % udziału powierzchni biologicznie czynnej (PBC) na Rysunku Studium Nr 14. Dla tych terenów w Studium „zaleca się, aby wskaźnik PBC kształtował się w granicach od 25% – do 40 %.”.

Jednak ustalenia te nie dotyczą wymienionych powyżej terenów, albowiem dla obszaru, na którym znajdują się te tereny, wskazano na rysunku Studium Nr 14, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40 – 60 %.

Mając na uwadze zapisy wytycznych Studium, dotyczące wymogu stosowania w planach miejscowych minimalnych wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, to przyjęcie w przedmiotowym planie miejscowym, tych wskaźników o wartościach znacznie odbiegających niż określone w Studium, wskazuje na niezgodność ustaleń planu z zapisami Studium, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Reasumując, wskazane ustalenia planu miejscowego są niezgodne z ustaleniami Studium, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu dla wskazanych jednostek terenowych. Wskazać przy tym trzeba, iż ustalenia dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, to zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego jednostek terenowych: A2 U, A3 MN/U, A6 U, A7.1 U, A7.3 MN/U, A12 U, A13 MN/U, A14 MN/U, A15 MN/U, B1.4 UO, B1.5 MN, B2 MN/U, B5.2 MN/U, B6.4 MN/U, B7.2 MN/U, B8 MN/U, B9 MN/U, B10 MN/U, B11.1 U, B11.2 MN/U, C1.1 MN, C2.2 MW, C4.4 MN, C4.6 MN, C4.7 MN, C4.8 MN, C4.9 MN/U, D1 U/P, D11 MN/U, D14 U, E6.3 U, F1.1 U, F1.3 U, F2 U, G1 MN/U, G2.1 MN/U, G3.1 MN/U, G4.1 MN/U, G5 U, H1 (MN), H2.3 MN/U, H3.2 MN/U, H4 MN/U i H6.2 U.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt II OSK 2460/12 z dnia 12 lutego 2013 r.;
- sygn. akt II OSK 3140/13 z dnia 23 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 784/14, z dnia 13 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 1599/14 z dnia 2 października 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 z dnia 28 lutego 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 629/14 z dnia 25 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 z dnia 20 listopada 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2112/13 z dnia 9 grudnia 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 45/15, w analogicznym stanie prawnym oraz faktycznym, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego ustaleń dotyczących określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, niezgodnych ze Studium uzasadnił, że: „(...) określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z ustaleniami Studium, kwalifikować należy, jako naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4) oraz art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. (...) W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego "1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem planistycznym stanowiącym po 2003 r. niejako szkielet planistyczny gminy, który nie jest tylko, jak przed tą datą, prognozą określającą politykę przestrzenną gminy, lecz zawierającą konkretne uwarunkowania przejawiające się m.in. w precyzyjnym (choć w ogólniejszej skali niż plan) określeniu granic poszczególnych obszarów, co wynika z treści art. 10 ust. 2 pkt 3-16 u.p.z.p. 2. Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. 3. Nie kwestionując kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, trzeba wskazać, iż wyrażana w planie zagospodarowania przestrzennego swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju mieścić się musi w granicach zakreślonych przez ustawy

i pozostawać w zgodności z uwarunkowaniami określonymi w obowiązującym studium" (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, LEX nr 1351346).".

Ponadto w ww. wyroku Sąd jednoznacznie wskazał, iż: „W rozdziale XIII pkt A.1. tekstu Studium, dopuszczona została możliwość ustalenia innego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, na terenach zabudowy mieszkaniowej, ale wyłącznie dla takich terenów, dla których nie wskazano minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej (PBC) na Rysunku Studium Nr 14. Dla tych terenów w Studium „zaleca się, aby wskaźnik PBC kształtował się w granicach od 25% – do 40 %”. Z przytoczonych powyżej ustaleń Studium nie wynika, aby wskaźnik minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej mógł być liczony jako średni lub bilansowany w ramach terenów wyznaczonych w planie, znajdujących się w granicach jednostki terenowej określonej w Studium. Organ nadzoru słusznie wskazuje przy tym, że gdyby celem Rady Miasta Stołecznego Warszawy było umożliwienie uśredniania lub bilansowania tego wskaźnika dla terenów określonych w planie miejscowym, znajdujących się w ramach jednostek terenowych wyznaczonych w Studium, to organ ten zawarł by w Studium taką dyspozycję, tak, jak uczynił to w przypadku zasad określania wysokości zabudowy i wskaźnika intensywności zabudowy brutto. Należy podkreślić, że Studium w jednoznaczny sposób ustala, które wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu zostały określone w nim, jako uśrednione, określając przy tym sposób ich obliczania. Dotyczy to ustaleń Studium wyłącznie w odniesieniu do wysokości zabudowy i wskaźnika intensywności zabudowy brutto. Potwierdzają to ustalenia zawarte w Studium, w rozdziale XIII. W ustaleniach tekstu Studium, rozdział XIII pkt A i pkt B, brak jest zasad dotyczących uśredniania wskaźnika minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Ustalenia Studium wykluczają możliwość uśredniania i bilansowania tego wskaźnika w planach miejscowych, w granicach jednostek terenowych wyznaczonych w Studium. Mając na uwadze powyższe ustalenia Studium brak jest podstaw dla stwierdzenia skarżącego, że „Powierzchnię biologicznie czynną na terenach ustalonych planem bilansuje się w ramach terenu określonego w Studium”. Nie można stwierdzić, że skarżący może uśredniać lub bilansować w planie miejscowym, wielkość tego wskaźnika dla terenów objętych planem, w ramach jednostki terenowej określonej w Studium. Jeżeli z dyspozycji Studium, wynika, że dla terenów określonych w planie miejscowym, stosowanie wskaźnika minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej, przy sporządzaniu planów miejscowych, jest obowiązkowe dla terenów wskazanych na rysunku Studium, to w odniesieniu do terenów wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym, oznaczonych w planie symbolami: A.2.U/MW, B.2.U(MN), B.3.U, B.5.U(MN), B.6.U(MN), B.8.U(MN), B.9.U, B.10.U, D.2.MW, D.3.MW, D.6.MW, E.1.UO i E.13.U, znajdujących się w granicach jednostki terenowej, oznaczonej na rysunku Studium Nr 14, symbolem M2.12, wskaźnik minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej, winien być przyjęty w granicach 40 – 60 %, zgodnie z obowiązującymi ustaleniami Studium dla tej jednostki terenowej.”.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym obligatoryjny minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej odnoszą się do „nowych” inwestycji, a więc inwestycji realizowanych dopiero w oparciu o ustalenia tegoż planu. Bez znaczenia zatem jest istniejący stan zagospodarowania poszczególnych jednostek terenowych, które pozostaną w dotychczasowym użytkowaniu na podstawie dyspozycji art. 35 ustawy o p.z.p.

Skoro zatem wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, ustala się nie dla istniejącego, lecz projektowanego zainwestowania, a więc ustalenia planu dotyczą działań na przyszłość, zaś z podkładu mapowego nie wynika, by wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym wszystkie tereny były w pełni zagospodarowane, to przed uchwaleniem przedmiotowego planu miejscowego niezbędna jest zmiana ustaleń Studium w tym

zakresie, bądź zmiana wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określona w planie w dostosowaniu do wskaźnika określonego w Studium.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż to Studium zawiera część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, która z kolei powinna uwzględniać dokładną analizę *stanu istniejącego* na terenie miasta, w szczególności w zakresie istniejącej zabudowy. Dopiero na podstawie dokładnej analizy stanu istniejącego formułuje się ustalenia w zakresie dalszych kierunków rozwoju przestrzennego. To nie Wojewoda Mazowiecki, zdecydował o zaliczeniu przedmiotowych działek do jednostki terenowej M2.12 ze wskaźnikiem powierzchni biologicznie czynnej 40 – 60% lecz sam organ uchwałodawczy.

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 oraz do naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 4 ust. 1, 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 m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia linii zabudowy zarówno w części tekstowej, jak i graficznej;
- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w kontekście ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności planu miejscowego z ustaleniami Studium.

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

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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/652/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego Zachodniego Pasma Pyrskiego w rejonie ulicy Spornej, w części dotyczącej ustaleń wskazanych 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.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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

