



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.74.2015.MO

WS-Prezydent
Rada M. St. Warszawy
06.05.2015

WZWODNICZKA
M. St. Warszawy
Ewa Matuszewska-Grupnicka

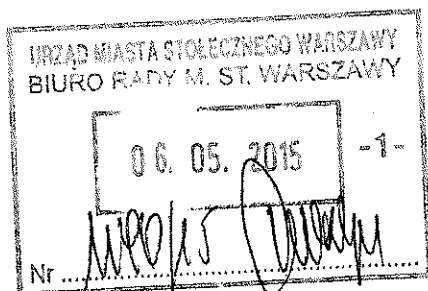
Warszawa, 28 kwietnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/137/2015 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Tynkarskiej – część I.



UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 marca 2015 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr VIII/137/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Tynkarskiej – część I.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

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.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że 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, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Z podstawy prawnej podjętej uchwały wynika, że uchwała inicjująca procedurę sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego, tj. uchwała Nr IX/156/2011 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Tynkarskiej, została podjęta przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 10 lutego 2011 r.

Data podjęcia tej uchwały wskazuje, że przedmiotowy plan miejscowy powinien być sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów ustawy o p.z.p., obowiązujących po nowelizacji ustawy, dokonanej z dniem 21 października 2010 r.

Nowelizacja przepisów ustawy o p.z.p., wprowadziła zmianę przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zgodnie z którymi, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo: „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwalony plan miejscowy **powinien zawierać m.in. określenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę.**

Tymczasem w uchwalonym planie miejscowym, dla żadnego terenu przeznaczonego pod planowaną zabudowę, nie został określony minimalny wskaźnik intensywności zabudowy, pomimo, że:

- w § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „4. Plan zawiera ustalenia merytoryczne dotyczące: (...) 6) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;”;
- w § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Ilekcioć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 13) minimalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej – należy przez to rozumieć najmniejszą dopuszczalną wartość stosunku powierzchni całkowitej wszystkich budynków istniejących i lokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni całkowitej działki budowlanej;”.

Jednocześnie należy wskazać, że określony w § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, zakres ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, nie został uwzględniony w innych ustaleniach uchwały, dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (*vide* § 11 ust. 2 uchwały).

W § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały, zawarto bowiem ustalenia w brzmieniu: „2. Określa się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu: (...) 2) ustala się maksymalną intensywność zabudowy, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi; nie określa się minimalnej intensywności zabudowy dla poszczególnych terenów;”.

Powyższe prowadzi do stwierdzenia, że ustalenia § 1 ust. 4 pkt 6 i § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, są wzajemnie sprzeczne.

Skoro, zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 33 uchwały, poprzez „teren” należy rozumieć „fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym oraz o określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającym”, a w planie miejscowym zostały określone tereny przeznaczone pod zabudowę, to brak ustalenia jednego z obowiązkowych, podstawowych wskaźników zagospodarowania terenu, jakim jest wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy, stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Rada Miasta Stołecznego Warszawy dopuszczając zabudowę na danym terenie zobligowana jest wymogiem określonym w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. do określenia wszystkich parametrów nim określonych, przy czym nie ma tu znaczenia okoliczność „peryferyjnego położenia w stosunku do centrum miasta” obszaru objętego planem miejscowym. Z żadnego przepisu ustawy o p.z.p., a już w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 6 nie wynika, iż wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy ustala się jedynie dla wybranych obszarów miasta. Nie do przyjęcia jest również pogląd, iż ustalenie wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy nastąpiło poprzez jego „nie określenie”. Stosując taki tok rozumowania, to przyjąć należałoby, iż każdy z wymaganych przez ustawodawcę parametrów mógłby zostać określony poprzez jego nieokreślenie.

Brak określenia w uchwale minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, nie spełnia wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a tym samym stanowi o naruszeniu tego przepisu ustawy i zasad sporządzania

planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem dotyczy wszystkich jednostek terenowych na których dopuszcza się zabudowę.

Ponadto, w uchwale nie zostały również określone inne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu wymagane na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dla terenów, na których dopuszczona została nowa zabudowa.

Z ustaleń uchwały wynika, że na terenach przeznaczonych pod obiekty i urządzenia transportu kolejowego – dworce i przystanki kolejowe, dopuszczono również realizację:

- nowej stacji – przystanku kolejowego w rejonie skrzyżowania torów z Al. 4 Czerwca 1989 r. 3KDG, na terenach:
 - A2.3KK – § 17 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały;
 - A2.5KK/U – § 17 ust. 8 pkt 2 lit. g uchwały;
 - A2.6KK/3KDG – § 17 ust. 9 pkt 2 lit. c uchwały;
 - A2.7KK – § 17 ust. 10 pkt 2 lit. c uchwały;
- zabudowy usługowej z zakresu stacji paliw, warsztatów samochodowych, stacji obsługi pojazdów, myjni, na terenach:
 - A2.4KK/U – § 17 ust. 7 pkt 2 lit. l uchwały;
 - A2.5KK/U – § 17 ust. 8 pkt 2 lit. m uchwały;
- zabudowy usługowej z zakresu handlu, biur, obsługi finansowej, administracji, gastronomii, usług celu publicznego, parkingów i garaży wielopoziomowych, na terenach:
 - A1.1KKp/U-HB – § 4 ust. 22 pkt 1 i pkt 2 uchwały;
 - A1.2KKp/KDP i A1.3KKp/KDP/2KDG – § 4 ust. 23 pkt 1 i pkt 2 uchwały;
- zabudowy usługowej z zakresu handlu, biur administracji, wystawiennictwa, parkingów i garaży wielopoziomowych, na terenach:
 - A2.4KK/U, A2.5KK/U i A2.7KK – § 4 ust. 20 pkt 1 uchwały;
- zabudowy usługowej łączącej zabudowę na terenach A2.4KK/U i A2.5KK/U nad lub pod torowiskiem kolejowym, na terenach:
 - A2.3KK – § 17 ust. 6 pkt 2 lit. c uchwały;
 - A2.4KK/U – § 17 ust. 7 pkt 2 lit. j uchwały;
 - A2.5KK/U – § 17 ust. 8 pkt 2 lit. h uchwały;
- nowego dworca kolejowego, jako obiektu samodzielnego lub, jako wydzielonych powierzchni w ramach obiektu wielofunkcyjnego usługowego na terenach: A1.1KKp/UHB oraz A1.2KKp/KDP – § 13 ust. 6 pkt 4 uchwały;
- parkingów i garaży wielopoziomowych, na terenie:
 - A2.1KK – § 4 ust. 19 uchwały.

Ponadto, w § 4 ust. 19 pkt 3, ust. 20 pkt 3, ust. 22 pkt 3, ust. 23 pkt 3 uchwały, ustalono, że „*dopuszcza się lokalizowanie funkcji innych niż wymienione w pkt. 1 i 2 pod warunkiem, że będą one stanowiły nie więcej niż 5% powierzchni użytkowej budynku*”.

W uchwale nie zawarto ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu dla zabudowy na terenach: A1.2KKp/KDP, A1.3KKp/KDP/2KDG, A2.1KK, A2.3KK, A2.6KK/3KDG, A2.7KK.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia uchwały, stwierdzić należy, że nie są zasadne wyjaśnienia Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, zawarte w piśmie z dnia 15 kwietnia 2015 r. znak: AM-WPM-S.6722.8.2014.MJE, stanowiące odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, że na terenach: A1.2 KKp/KDP, A1.3 KKp/KDP/2KDG, A2.6KK/3KDG, A2.7KK, plan nie przewiduje zabudowy i w związku z tym nie określa wskaźników zabudowy, bowiem z przytoczonych powyżej ustaleń

uchwały wynika, że taka zabudowa może być realizowana w ramach wyszczególnionych wyżej jednostek terenowych.

Braki w powyższym zakresie naruszają wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w zakresie określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż z rysunku planu nie wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: **A1.2KKp/KDP**, **A1.3KKp/KDP/2KDG**, **A2.1KK**, **A2.3KK**, **A2.4KK/U**, **A2.5KK/U**, **A2.6KK/3KDG**, **A2.7KK** dopuszczona została jakakolwiek nowa zabudowa, bowiem na żadnym z tych terenów, na których dopuszczono nową zabudowę, nie wyznaczono nieprzekraczalnych lub obowiązujących linii zabudowy, które określałyby lokalizację takiej zabudowy.

W § 5 ust. 4 pkt 1 i pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „4. *Określa się zasady lokalizacji budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy: 1) nowe budynki oraz rozbudowy budynków należy lokalizować zgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, z uwzględnieniem pkt. 2; (...) 6) ustala się minimalną odległość lokalizowania zabudowy od linii rozgraniczających ulic (dróg publicznych) (KD), ulic (dróg publicznych) – alei pieszych i rowerowych (KDP) i ulic (dróg publicznych) – placów miejskich (KDP-P) wynoszącą 4 m, jeżeli na rysunku planu nie wyznaczono linii zabudowy.*”.

Biorąc pod uwagę ustalenia § 5 ust. 4 pkt 1 i pkt 6 uchwały, należy stwierdzić, że plan nie określa lokalizowania zabudowy, w związku z nie wyznaczeniem na rysunku planu linii zabudowy, na terenach:

- **A2.4KK/U**, w związku z położeniem tego terenu przy terenie **A2.3KK**;
- **A2.3KK**, w związku z położeniem tego terenu pomiędzy terenami: **A2.4KK/U** i **A2.5KK/U** oraz od strony terenu **C1.ZP**;
- **A1.2KKp/KDP**, w związku z położeniem tego terenu przy terenie **A2.1KK**.

Z ustaleń planu miejscowego nie wynika w jednoznaczny sposób, gdzie ma być lokalizowana nowa zabudowa na terenach, o których mowa powyżej. Sytuowanie dopuszczonych ustaleniami planu budowy nowych obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone jednoznacznie i w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej).

Brak linii zabudowy na rysunku planu, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących 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. Brak ten, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. tj.: § 4 pkt 6, zgodnie z którym „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 udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”, § 7 pkt 8, zgodnie z którym „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu” oraz § 8 ust. 2 zd. 1, zgodnie z którym, „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Brak powiązania rysunku planu z tekstem uchwały, wynika również z wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenie przeznaczonym pod drogę wewnętrzną

oznaczoną symbolem 14KDW. Z rysunku planu wynika, że na terenie 14KDW może być lokalizowana zabudowa, co jest sprzeczne z przeznaczeniem tego terenu, określonym w § 4 ust. 15 oraz § 30 ust. 14 uchwały. Skoro jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami, to ustalenia planu w zakresie dotyczącym terenu 14KDW, nie spełniają wymogów określonych w art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że dopuszczenie do lokalizacji zabudowy niezwiązanej z prowadzeniem ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej oraz obsługą przewozu osób i rzeczy, tj. m.in. zabudowy usługowej, na terenach: **A2.3KK**, **A2.4KK/U** i **A2.5KK/U**, narusza wymogi art. 53 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594 z późn. zm.), a tym samym art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Stosownie do art. 53 tej ustawy „1. *Usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego.* 2. *Budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem ust. 4.(...) 4. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy.*”.

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 nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 15 ust. 7 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „7. W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i systemu elektroenergetycznego: (...) 5) ustala się strefę funkcjonowania istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV: do czasu skablowania, przeniesienia lub likwidacji linii – ustala się zakaz realizacji nowych pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w strefie 19 m od osi linii, przy czym strefie do 19 m od osi linii zakazuje się lokalizowania obiektów budowlanych wyższych niż 10 m (powyższe ograniczenie wysokości dotyczy również wszystkich urządzeń i obiektów zlokalizowanych na dachach budynków);”.

Stosownie do przytoczonego na wstępie uzasadnienia art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **wymagania ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi** i mienia. Z powyższych ustaleń uchwały, wynika, że w ww. strefie wykluczona została lokalizacja nowych pomieszczeń przeznaczonych wyłącznie na **stały pobyt ludzi**. Natomiast, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, **pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi**.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu, prowadzi do wniosku, że w zasięgu strefy funkcjonowania istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV, znajduje się teren, na którym planowana jest realizacja budynków z pomieszczeniami

przeznaczonymi na pobyt ludzi, tj. teren przeznaczony pod usługi sportu i rekreacji, oznaczony symbolem C2.1US. Zgodnie z ustaleniami § 4 ust. 11 uchwały, przeznaczeniem dopuszczalnym terenów oznaczonych symbolem US, są usługi z zakresu m.in. oświaty, kultury, nauki, wystawiennictwa, turystyki, handlu i gastronomii.

Z określonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, że **umożliwiają one lokalizację ww. projektowanej zabudowy na tym terenie w zasięgu strefy funkcjonowania linii 110 kV**. Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na **stały pobyt ludzi**.

Z ustaleń § 15 ust. 7 pkt 5 uchwały, wynika także, że w zasięgu strefy oddziaływania tej linii elektroenergetycznej, może być realizowana zabudowa inna, niż z pomieszczeniami przeznaczonymi na *stały pobyt ludzi*. Zgodnie z rysunkiem planu, w zasięgu tej strefy znajdują się także tereny: C6.MW(U), C7.MW/MN/U, C8.MW/MN/U, C9.MW/MN/U, D4.1MW/MN/U, D4.2MW(U), D5.MW(U), D6.1MW(U), D6.2MW(U) i D7.1MW/MN/U.

Na rysunku planu, na terenach: C6.MW(U), C7.MW/MN/U, C8.MW/MN/U, C9.MW/MN/U, D4.1MW/MN/U, D4.2MW(U) i D7.1MW/MN/U, linie zabudowy zostały „dociągnięte” do strefy funkcjonowania tej linii, zaś na terenach D5.MW(U), D6.1MW(U), D6.2MW(U), nie zostały wyznaczone linie zabudowy ograniczające zabudowę w odniesieniu do tej strefy. Z rysunku planu nie wynika zatem w sposób jednoznaczny, jakie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie zostały faktycznie ustanowione, w zasięgu strefy funkcjonowania linii elektroenergetycznej 110 kV.

Ponadto, w ustaleniach § 15 ust. 7 pkt 5 uchwały, nie ustalono nakazu skablowania tej linii, jak również nie określono terminu tymczasowego użytkowania terenu (*quod vide* art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Powyższe ustalenia, zostały zatem sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organu nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w ustawie o p.z.p. oraz w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., poprzez ustalenia zawarte w:

- § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 7) maksymalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej – należy przez to rozumieć największą nieprzekraczalną wartość stosunku powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków istniejących i lokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni całkowitej działki budowlanej;*”;
- § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 13) minimalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej – należy przez to rozumieć najmniejszą dopuszczalną wartość stosunku powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków istniejących i lokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni całkowitej działki budowlanej;*”;

- § 2 ust. 1 pkt 16 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 16) obiektach lub budynkach tymczasowych – należy przez to rozumieć obiekty budowlane przeznaczone do czasowego użytkowania w okresie krótszym od ich trwałości technicznej, przewidziane do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem, z wyjątkiem obiektów i budynków towarzyszących budowie lokalizowanych na czas nie dłuższy niż czas budowy;”;
- § 4 ust. 15 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „15. Ustala się przeznaczenie terenów dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem KDW: (...) 4) dopuszcza się przekształcenie dróg wewnętrznych w drogi publiczne, za zgodą właścicieli.”;
- § 8 ust. 16 uchwały, w brzmieniu: „16. Posadowienie budynków i innych obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach: E6.1 U/MN, E6.2 MN, E7.1 MN, E7.2 U/MN, E8.1 MN, E8.2 U/MN, E9.MN, E10.MN, E11.MN, F7.MW(U), G3.MW(U), G6.MW(U) powinno uwzględniać utrudnione warunki budowlane i być poprzedzone badaniami geotechnicznymi przed realizacją każdej inwestycji.”;
- § 15 ust. 9 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie usuwania odpadów: (...) 2) dopuszcza się zachowanie i przebudowę istniejących śmietników obsługujących kilka budynków, o ile administrowane są one przez jednego zarządcę.”;
- § 21 ust. 10 pkt 3 lit. d tiret piąte uchwały, w brzmieniu: „3) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) d) dla budynków zabytkowych: ul. Nowotyska 4 i ul. Nowotyska 6, ul. Zielonogórska 5, ul. Zielonogórska 13, Zielonogórska 15 i Zielonogórska 17 oraz ul. Zielonogórska 19, określa się następujące ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu: (...) – kolorystykę budynków zabytkowych należy określać na podstawie badań konserwatorskich ustalających pierwotną kolorystykę obiektu,”;
- § 21 ust. 15 pkt 3 lit. b tiret czwarte uchwały, w brzmieniu: „3) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) b) dla budynku zabytkowego ul. Rydyńska 31 określa się następujące ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu: (...) – kolorystykę budynków zabytkowych należy określać na podstawie badań konserwatorskich ustalających pierwotną kolorystykę obiektu,”;
- § 22 ust. 11 pkt 3 lit. c tiret czwarte uchwały, w brzmieniu: „3) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) c) dla budynku zabytkowego ul. Dzieci Warszawy 34 określa się następujące ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu: (...) – kolorystykę budynków zabytkowych należy określać na podstawie badań konserwatorskich ustalających pierwotną kolorystykę obiektu,”;
- § 23 ust. 9 pkt 3 lit. c tiret czwarte uchwały, w brzmieniu: „3) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) c) dla budynków zabytkowych ul. Ryżowa 36 (budynek mieszkalny i budynek gospodarczy) określa się następujące ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu: (...) – kolorystykę budynków zabytkowych należy określać na podstawie badań konserwatorskich ustalających pierwotną kolorystykę obiektu,”.

W § 2 ust. 1 pkt 7 i pkt 13 uchwały, zmodyfikowano definicję maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, zawartą w przepisach ustawy o p.z.p., na podstawie której sporządzono przedmiotowy plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zdefiniowano „maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. W powyższych ustaleniach uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy, ustaliła sposób liczenia wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, ograniczając powierzchnię całkowitą zabudowy wyłącznie do jej kondygnacji nadziemnych.

Podkreślić również należy, iż z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z ww. przepisem, ilekroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia*”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą więc, kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący miasta nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego miasta. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

W § 2 ust. 1 pkt 16 uchwały, sformułowano znaczenie pojęcia „*obiektów lub budynków tymczasowych*”, które stanowi modyfikację pojęcia „*tymczasowego obiektu budowlanego*”, określonego w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), zgodnie z którym, poprzez „*tymczasowy obiekt budowlany*” należy rozumieć „*obiekt budowlany przeznaczony o 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*”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa

(wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie była uprawniona 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 definicji zawartych w obowiązujących przepisach prawa.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876). Kwestia dotycząca wysokości zabudowy była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (opubl. LEX nr 53377), wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację obowiązujących przepisów prawa, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencje organu uchwałodawczego. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Z kolei w przytoczonych powyżej ustaleniach: § 4 ust. 15 pkt 4 uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody właściciela terenu, tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń ogólnych dotyczących przeznaczenia dróg wewnętrznych.

Natomiast ustalenia § 8 ust. 16 uchwały, nakładające wymóg badań geotechnicznych przed realizacją każdej inwestycji na wskazanych w uchwale terenach, dotyczą uregulowań odnoszących się do postępowania administracyjnego związanego z uzyskaniem pozwolenia na budowę, określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy, „3. Projekt budowlany powinien zawierać: (...) 4) w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę wyników ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż powyższy obowiązek nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Z przytoczonych przepisów ustawy wynika zatem, że badania geologiczno – inżynierskie, jak też geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych, są wymagane tylko w zależności od potrzeb. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Za wykroczenie poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. uznać należy także ustalenia zawarte w § 15 ust. 9 uchwały, w zakresie usuwania odpadów, uzależniające zachowanie i przebudowę istniejących śmietników obsługujących kilka budynków od ich administrowania przez jednego zarządcę.

Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa nie dają możliwości wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń warunkowych. Takie działanie można zresztą również kwalifikować, jako obejście przepisów o trybie przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro w razie spełnienia określonych warunków, regulacje te byłyby stosowane, jako plan miejscowy dla tych obszarów, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie

uchwalenia planu miejscowego, w tym zakresie. Zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

W przytoczonych powyżej ustaleniach: § 21 ust. 10 pkt 3 lit. d tiret piąte, § 21 ust. 15 pkt 3 lit. b tiret czwarte, § 22 ust. 11 pkt 3 lit. c tiret czwarte, § 23 ust. 9 pkt 3 lit. c tiret czwarte uchwały, odnoszących się do **budynków zabytkowych ujętych w gminnej ewidencji zabytków**, przeznaczonych do zachowania i ochrony, naruszone zostały zasady sporządzania planu miejscowego, zobowiązujące do jego sporządzenia zgodnie z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz.1446), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie uwzględnia się, w szczególności ochronę zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, jak też w zależności od potrzeb ustala się 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. 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. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **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. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają 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, dotyczących budynków objętych gminną ewidencją zabytków.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii dotyczących ww. działań przy zabytku znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

W odniesieniu do budynków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, Rada Miasta Stołecznego Warszawy nałożyła obowiązek badan konserwatorskich, mających na celu ustalenie pierwotnej kolorystyki obiektów, która byłaby podstawą do określenia kolorystyki budynków zabytkowych objętych planem.

Zgodnie z art. 3 pkt 9 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, „badania konserwatorskie” oznaczają „działania mające na celu rozpoznanie historii i funkcji zabytku, ustalenie użytych do jego wykonania materiałów i zastosowanych technologii, określenie stanu

zachowania tego zabytku oraz opracowanie diagnozy, projektu i programu prac konserwatorskich, a jeżeli istnieje taka potrzeba, również programu prac restauratorskich”.

Badania konserwatorskie dotyczą jedynie zabytków wpisanych do rejestru zabytków (art. 25 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Zasady zagospodarowania zabytków, prowadzenia badań, prac i robót oraz podejmowania innych działań przy zabytkach, zawarte zostały w Rozdziale 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym w art. 25, art. 28, art. 31, art. 36 ustawy. Prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru zabytków, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków – art. 36 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

Natomiast 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 (art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

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. To wprost z ustaleń planu miejscowego winny wynikać ustalenia w tym zakresie.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

W granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny zamknięte. Zgodnie z Decyzją Nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MłR z 2014 r., poz. 25 z późn. zm.), za tereny zamknięte, zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, uznano tereny, na których usytuowane są linie kolejowe, określone w załączniku do decyzji, stanowiącym tomy nr 1 – 16.

Według załącznika pn. *Wykaz działek ewidencyjnych przez które przebiegają linie kolejowe uznane jako tereny zamknięte*, Tom 7 województwo mazowieckie, na terenie Dzielnicy Ursus m.st. Warszawy, za tereny zamknięte uznano m.in. teren działki nr ew. 1 z obrębu 2-11-08, zaś na terenie Dzielnicy Włochy m.st. Warszawy – tereny działek: nr ew. 64/1 i 64/3 z obrębu 2-08-07, nr ew. 82 z obrębu 2-08-20, nr ew. 107/15 z obrębu 2-08-21 i nr ew. 134 z obrębu 2-08-28. Wyszczególnione powyżej działki znajdują się w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych. Skoro w obszarze objętym planem znajdują się tereny zamknięte, za które uznano tereny ww. działek ewidencyjnych, to granice tych terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych, powinny być określone na rysunku planu miejscowego, stosownie do wymogu § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 ww. rozporządzenia, plan miejscowy powinien określać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

W tekście uchwały brak informacji, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny zamknięte. Również na rysunku planu brak informacji w ww. zakresie, bowiem nie oznaczono na nim granic oraz stref ochronnych terenów zamkniętych, o których mowa w ww. decyzji. Z rysunku planu nie wynika, że tereny, przez które przebiegają linie kolejowe, są terenami zamkniętymi.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że tekst uchwały oraz rysunek planu nie spełniają wymogów: art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

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

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do naruszenia zasad jego sporządzania. Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/137/2015 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Tynkarskiej – część I, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

