WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.153.2014.MO

Warszawa, 29 października 2014 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 XCI/2324/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 25 września 2014 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa dla zabudowy w kwartale G9MW(U).*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 września 2014 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy, podjęła uchwałę Nr XCI/2324/2014 *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa dla zabudowy w kwartale G9MW(U).*

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 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

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

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Miasta Stołecznego Warszawy może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, jednakże musi się odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy *(quod vide Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz", wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249)*. Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może

przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w *„zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian"*, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

Na sesji w dniu 17 maja 2012 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXVI/891/2012 *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa dla zabudowy w kwartale G9MW(U).*

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z ww. uchwałą o przystąpieniu, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy sporządził projekt zmiany planu, który był przedmiotem uchwały Nr XCI/2324/2014 podjętej przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy.

Tytuł i treść uchwały Nr XCI/2324/2014 wskazuje, że dotyczy ona zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa. Z kolei, przywołanie w podstawie prawnej tej uchwały przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wskazuje na uchwalenie nowego planu miejscowego, a nie zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak przywołania w podstawie prawnej uchwały Nr XCI/2324/2014, art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniającego do sporządzenia zmiany planu miejscowego, stanowi podstawę do stwierdzenia, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie miała podstaw prawnych do uchwalenia zmiany

przedmiotowego planu miejscowego, a jedynie do uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o rozbieżności pomiędzy treścią uchwały a jej podstawą prawną.

Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli zamierzeniem Rady Miasta Stołecznego Warszawy było uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to błędny jest tytuł przedmiotowej uchwały oraz sama treść odwołująca się do sformułowania *„zmiana"*. Z kolei, jeżeli intencją Rady było dokonanie zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego część zapisów planu zmienianego, w dalszym ciągu będzie obowiązywać, to istotnie będzie to zmiana planu miejscowego, jednakże w tym stanie faktycznym, w podstawie prawnej podjętej uchwały, winien zostać przywołany art. 27 ustawy o p.z.p.

W ww. uchwale intencyjnej określono zakres będący przedmiotem zmiany ww. planu miejscowego, dotyczący terenu oznaczonego symbolem G9MW(U). Zgodnie z ustaleniami § 1 ww. uchwały, *„Przystępuje się do sporządzenia zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa uchwalonym uchwałą nr LXX/2187/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. (opublikowanym w Dzienniku Urzędowym nr 38 z dnia 22.02.2010 r. poz. 525) w zakresie zmiany ustaleń szczegółowych obowiązującego planu dla zabudowy w kwartale G9MW(U)."*.

Z powyższych ustaleń wynika zatem, że zmiana obowiązującego planu miejscowego będzie dotyczyć **wszystkich jego ustaleń szczegółowych dla terenu G9MW(U)**. W przytoczonych ustaleniach uchwały nie wyróżniono, które ustalenia szczegółowe zostały objęte zmianą planu, a zatem nie zawężono ich np. tylko i wyłącznie do kwestii dotyczących obsługi komunikacyjnej.

Tymczasem w uchwale zmieniającej, dokonano zmian ustaleń szczegółowych dla terenu G9WM(U), wyłącznie w zakresie zasad jego obsługi komunikacyjnej, poprzez dodanie dostępności komunikacyjnej od strony ulicy Madalińskiego. Powyższy zakres zmian wynika z ustaleń zawartych w § 2 i § 4 uchwały zmieniającej, w brzmieniu:

- *„§ 2. W uchwale Nr LXX/2187/10 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. (z późn. zm.[a]) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa w § 117 ust. 5 otrzymuje brzmienie: „5. Zasady obsługi komunikacyjnej 1) dostępność komunikacyjna od ulic: Olesińskiej i Madalińskiego 2) wskaźnik miejsc parkingowych według ustaleń określonych w § 11 uchwały".*
- *§ 4. „Pozostałe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Nr LXX/2187/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010 r. pozostają bez zmian."*.

Biorąc pod uwagę, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, to sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego w zakresie niezgodnym z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy naruszył dyspozycję zawartą w § 1 uchwały intencyjnej, określoną przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy, co stanowi o naruszeniu właściwości organów, które zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto, w związku z tym, że przedmiotem zmiany planu miejscowego, określonym w uchwale o przystąpieniu, miała być zmiana ustaleń szczegółowych dla terenu G9MW(U), **to zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Organ nadzoru wskazuje, że zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów ustawy o p.z.p. sprzed nowelizacji tej ustawy, tj. sprzed 21 października

2010 r. Podjęcie uchwały inicjującej proces zmiany planu miejscowego, w dniu 17 maja 2012 r., zobowiązuje jednak do sporządzenia zmiany tego planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. obowiązującymi po nowelizacji.

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: *„(...) 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** (...)”.*

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania zmiany przedmiotowego planu miejscowego oraz zakres zmian określony w uchwale intencyjnej, jak też ustalenia określające wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu, zawarte w zmienianym planie dla terenu G9MW(U), należy stwierdzić, że uchwała nowelizująca plan miejscowy **powinna zawierać minimalny wskaźnik intensywności zabudowy**.

Tymczasem w uchwalonej zmianie planu miejscowego **nie został określony minimalny wskaźnik intensywności zabudowy**, a tym samym uchwalona zmiana planu miejscowego nie spełnia wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Ponadto, w uchwale zmieniającej nie zostały również określone inne wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu, które w obowiązującym dotychczas planie miejscowym ustalono w odniesieniu do pojęcia „działki budowlanej”, niezgodnego z definicją „działki budowlanej” zawartą w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. W związku z powyższym, ustalenia dotyczące tak określonych wskaźników powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „działki budowlanej”, w brzmieniu: *„Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” - należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.*

Tymczasem w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały zmienianej, ustalono, że *„1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 7) działce budowlanej – należy przez to rozumieć działkę ewidencyjną lub zespół działek ewidencyjnych, które mogą być objęte jedną (w tym etapową) decyzją o pozwoleniu na budowę;”.*

Powyższe naruszenia dotyczą:

- wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, określonego w § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 11) wskaźniku maksymalnej intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć iloraz sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych, mierzonych w obrysie zewnętrznym, wszystkich budynków zlokalizowanych na działce budowlanej , do powierzchni działki, którego wartość nie może być przekroczona;”;*
- minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określonego w § 2 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 14) minimalnym wskaźniku powierzchni biologicznie czynnej – należy przez to rozumieć najmniejszą dopuszczalną powierzchnię biologicznie czynną na działce budowlanej, wyrażoną w procentach;”.*

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 zawartych w tej ustawie definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

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 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, przy czym za modyfikację uznać należy uznać zarówno odniesienie powierzchni całkowitej jedynie do kondygnacji naziemnych (dla definicji intensywności zabudowy), jak i określenie dodatkowych wymogów w odniesieniu do definicji działki budowlanej.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy tekstu i rysunku zmiany planu wynika, że **ustalenia zawarte w treści uchwały nie wprowadzają zmian na rysunku planu zmienianego**, a więc nie mają wpływu na rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. W związku z powyższym, nie znajduje uzasadnienia sporządzenie załącznika graficznego do uchwały zmieniającej obowiązujący plan miejscowy.

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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przy sporządzaniu przedmiotowej zmiany planu miejscowego, doszło do naruszenia zasad jego sporządzania oraz do naruszenia właściwości organów. Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XCI/2324/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 25 września 2014 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa dla zabudowy w kwartale G9MW(U),* 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

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski