



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.155.2014.MO

Warszawa, 6 listopada 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 XCII/2347/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 października 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Henrykowa, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 2 uchwały;
- § 2 pkt 18 uchwały;
- § 10 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym w przypadku ich wycięcia nakazuje się posadzenie nowego drzewa (...)”;
- § 12 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), dla którego obowiązuje nakaz przeprowadzenia badań archeologicznych poprzedzających realizację obiektów budowlanych – inwestycji kubaturowych, drogowych i infrastruktury technicznej, zgodnie z przepisami odrębnymi (...)”;
- § 20 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A.2.U/MW;
- § 22 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.2.U(MN);
- § 23 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.3.U;
- § 25 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.5.U(MN);
- § 26 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.6.U(MN);
- § 28 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.8.U(MN);
- § 29 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.9.U;
- § 30 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.10.U;
- § 37 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D.2.MW;
- § 38 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D.3.MW;
- § 41 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D.6.MW;
- § 45 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem E.1.UO;
- § 57 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem E.13.U.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 16 października 2014 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy, podjęła uchwałę Nr XCII/2347/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Henrykowa.

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., 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.

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.

Natomiast 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad

ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- 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.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że 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 nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- **§ 10 pkt 2 lit. e** uchwały, w brzmieniu: „*Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: (...) 2) w zakresie ochrony i kształtowania zieleni: (...) e) dopuszcza się wycinkę martwych lub zamierających drzew, określonych w pkt 2 lit. b i c, gdy zagrażają one*

bezpieczeństwu ludzi i mienia, przy czym w przypadku ich wycięcia nakazuje się posadzenie nowego drzewa;”;

- **§ 12 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków:
1) wskazuje się na rysunku planu granice obszaru archeologicznego wpisanego do rejestru zabytków województwa mazowieckiego, dla którego obowiązuje nakaz przeprowadzenia badań archeologicznych poprzedzających realizację obiektów budowlanych – inwestycji kubaturowych, drogowych i infrastruktury technicznej, zgodnie z przepisami odrębnymi;”.

Ustalenia **§ 10 pkt 2 lit. e** uchwały, w zakresie prowadzenia gospodarki drzewostanem, nakazujące posadzenie nowego drzewa, w przypadku wycięcia drzew martwych lub zamierających, zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia, nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), a w szczególności w jej Rozdziale 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, „1. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek: 1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urzędów, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urzędów.”. W art. 83 ust. 3 ww. ustawy, określono, że „3. Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.”. Z przytoczonych przepisów ww. ustawy wynika zatem, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzew może, ale nie musi być uzależnione od konieczności zastąpienia tych drzew innymi drzewami. Ustalony w uchwale nakaz posadzenia nowych drzew, narusza dyspozycję przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Również ustalenia zawarte w **§ 12 pkt 1** uchwały, odnoszące się do występującego w granicach obszaru archeologicznego, naruszają zasady zobowiązujące do sporządzeniu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

W powyższych ustaleniach uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy wprowadziła ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. 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, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 12 pkt 1 uchwały, będących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, dotyczących działań przy zabytku archeologicznym.

Rada Miasta Stołecznego Warszawy nałożyła obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych poprzedzających realizację obiektów budowlanych – inwestycji kubaturowych, drogowych i infrastruktury technicznej, znajdujących się w granicach obszaru archeologicznego.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót budowlanych, ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. ustawy „*Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.*”.

Ponadto, uregulowania dotyczące prowadzenia robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, zawarte zostały także w przepisach ustawy Prawo budowlane (art. 39 ust. 1).

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. Należy zauważyć, iż zakres i rodzaj badań archeologicznych, wojewódzki konserwator zabytków ustala 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 badań archeologicznych przed przystąpieniem do wykonania inwestycji, znajdujących się w obszarze stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w ustawie w art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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 wprost z ustawy.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. 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 dotyczącym prowadzenia robót budowlanych przy zabytku archeologicznym. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

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.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że także w innych ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w ustawie o p.z.p., tj. w:

- § 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 2) 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 przepisów odrębnych i niniejszej uchwały*”;
- § 2 pkt 18 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 18) urządzeniach infrastruktury technicznej: należy przez to rozumieć zlokalizowane pod ziemią, na ziemi lub nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, telekomunikacyjne*”.

Tymczasem pojęcie działki budowlanej, określone w § 2 pkt 2 uchwały, zostało zawarte w przepisach ustawy o p.z.p., na podstawie której sporządzono przedmiotowy plan miejscowy. W art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. zdefiniowano pojęcie działki budowlanej przez, które należy

„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;”.

Natomiast ustaleniami § 2 pkt 18 uchwały, zmodyfikowano przepis art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.), do którego odwołuje się art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami *„Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.*

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż **przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do powtarzania ani tym bardziej 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 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.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. W tej sytuacji niezbędne jest, zdaniem organu nadzoru, stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w § 2 pkt 2 i pkt 18 uchwały.

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 uchwałą Nr LVIII/1781/2009 w sprawie *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Henrykowa*, Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła w dniu 9 lipca 2009 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, nie tylko inne przeznaczenie określonego terenu, ale także 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 w ww. zakresie dotyczą terenów 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.

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 przewadze 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:

- **A.2.U/MW**, dla którego w § 20 ust. 2 pkt 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **B.2.U(MW)**, dla którego w § 22 ust. 2 pkt 7 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **B.3.U**, dla którego w § 23 ust. 2 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **B.5.U(MN)**, dla którego w § 25 ust. 2 pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **B.6.U(MN)**, dla którego w § 26 ust. 2 pkt 7 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **B.8.U(MN)**, dla którego w § 28 ust. 2 pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **B.9.U**, dla którego w § 29 ust. 2 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **B.10.U**, dla którego w § 30 ust. 2 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 30%;”;
- **D.2.MW**, dla którego w § 37 ust. 2 pkt 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 25%;”;

- D.3.MW, dla którego w § 38 ust. 2 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 25%”;
- D.6.MW, dla którego w § 41 ust. 2 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 25%”;
- E.1.UO, dla którego w § 45 ust. 2 pkt 2 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 10%”;
- E.13.U, dla którego w § 57 ust. 2 pkt 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: 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 terenów 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., 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, wpływają również na ustalenia w zakresie powierzchni zabudowy, przy czym 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., ww. wskaźniki zagospodarowania terenu uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, to zachodzi konieczność wyeliminowania ww. jednostek terenowych z obrotu prawnego.

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 związku z naruszeniami ustaleń studium, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr uchwały Nr XCII/2347/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia

16 października 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Henrykowa, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 2 uchwały;
- § 2 pkt 18 uchwały;
- § 10 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym w przypadku ich wycięcia nakazuje się posadzenie nowego drzewa (...)”;
- § 12 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla którego obowiązuje nakaz przeprowadzenia badań archeologicznych poprzedzających realizację obiektów budowlanych – inwestycji kubaturowych, drogowych i infrastruktury technicznej, zgodnie z przepisami odrębnymi (...)”;
- § 20 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A.2.U/MW;
- § 22 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.2.U(MN);
- § 23 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.3.U;
- § 25 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.5.U(MN);
- § 26 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.6.U(MN);
- § 28 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.8.U(MN);
- § 29 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.9.U;
- § 30 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B.10.U;
- § 37 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D.2.MW;
- § 38 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D.3.MW;
- § 41 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem D.6.MW;
- § 45 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem E.1.UO;
- § 57 uchwały, oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem E.13.U,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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

