



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 XCIII/2382/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *Wierzbna w rejonie ul. Krasickiego*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały;
- § 2 ust. 1 pkt 36 uchwały;
- § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)poprzez zastąpienie drzewa usuniętego nowym, gatunku dostosowanego do lokalnych i aktualnych warunków środowiska (...)”;
- § 6 ust. 4 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na nowe oraz sukcesywnej wymiany na gatunki odpowiednie do obsadzania ulic (...)”;
- § 6 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz nakazuje się zastąpienie drzewa usuniętego nowym, gatunku dostosowanego do lokalnych i aktualnych warunków środowiska, w wieku powyżej 5 lat (...)”;
- § 9 ust. 11 uchwały;
- § 10 ust. 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)do czasu skablowania, (...)”;
- § 11 ust. 2 uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do procedury podziału nieruchomości;
- § 11 ust. 3 uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do procedury podziału nieruchomości;
- § 11 ust. 4 uchwały;
- § 11 ust. 5 uchwały;
- § 11 ust. 6 uchwały;
- § 11 ust. 7 uchwały;
- § 16 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A2 MW;
- § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały;
- § 16 ust. 5 pkt 5 uchwały;
- § 16 ust. 6 pkt 5 uchwały;
- § 16 ust. 7 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 16 ust. 8 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 16 ust. 9 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A9 MNi;
- § 16 ust. 10 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A10 MNi;
- § 16 ust. 11 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A11 MNi;

- § 16 ust. 12 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A12 MNi;
- § 16 ust. 13 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A13 U/MW;
- § 16 ust. 14 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A14 MW;
- § 16 ust. 15 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A15 MNi;
- § 16 ust. 17 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A17 MN;
- § 16 ust. 18 pkt 5 uchwały;
- § 16 ust. 19 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A19 MN;
- § 16 ust. 20 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 16 ust. 21 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A21 MN;
- § 16 ust. 22 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A22 MNi;
- § 16 ust. 23 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A23 MN;
- § 16 ust. 24 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 16 ust. 25 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem A25 MNi;
- § 17 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B1 MW;
- § 17 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 17 ust. 6 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B6 MNi;
- § 17 ust. 7 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 17 ust. 8 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B8 MN;
- § 17 ust. 9 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B9 U-Z;
- § 17 ust. 11 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B11 MN;
- § 17 ust. 14 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B14 MNi;
- § 17 ust. 15 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B15 MN;
- § 17 ust. 16 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B16 MN;
- § 17 ust. 18 pkt 5 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 19 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem B19 MNi;
- § 18 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem C1 U;
- § 18 ust. 2 pkt 5 uchwały;
- § 18 ust. 3 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem C3 MW;
- § 18 ust. 4 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem C4 MN;
- § 18 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 18 ust. 6 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem C6 MN;
- § 18 ust. 8 pkt 5 uchwały;
- § 18 ust. 9 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem C9 MNi;
- § 18 ust. 10 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem C10 MNi;
- § 18 ust. 15 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem C15 MW;
- § 19 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem D1 MN/ MW;
- § 19 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem D2 U-O;

- § 19 ust. 3 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D3 U-O**;
- § 19 ust. 4 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 19 ust. 5 pkt 5 uchwały;
- § 19 ust. 6 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D6 MNi**;
- § 19 ust. 7 pkt 5 uchwały;
- § 19 ust. 8 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D8 U-A**;
- § 19 ust. 9 pkt 5 uchwały;
- § 19 ust. 10 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D10 MW**;
- § 19 ust. 11 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D11 MN/MW**;
- § 19 ust. 12 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D12 MW**;
- § 19 ust. 13 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D13 U-O**;
- § 19 ust. 14 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D14 MN/MW**;
- § 19 ust. 16 uchwały oraz w części graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem **D16 MW**;
- § 19 ust. 17 pkt 5 uchwały;
- § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 października 2014 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy, podjęła uchwałę Nr XCIII/2382/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wierzbna w rejonie ul. Krasickiego.

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.

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.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 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 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.).

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:

- § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa*

o: (...) 13) maksymalnej wysokości zabudowy – należy przez to rozumieć nieprzekraczalny wymiar pionowy, mierzony od poziomu terenu przy najniższym wejściu do nadziemnej kondygnacji budynku lub jej części, do górnej krawędzi ściany zewnętrznej lub attyki dla dachów o kącie nachylenia połaci mniejszej i równej 20° bądź do najwyższej położonej krawędzi dachu (kalenicy) dla dachów o kącie nachylenia połaci większej niż 20°, z wykluczeniem usytuowanych na dachu urządzeń technicznych stanowiących część budynku lub ich obudowy;”; W powyższych ustaleniach uchwały, wysokość zabudowy zdefiniowano pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.) zgodnie, z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”; Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i wysokości projektowanej zabudowy;

- § 2 ust. 1 pkt 36 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 36) urządzeniach infrastruktury technicznej – należy przez to rozumieć zlokalizowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody, rurociągi oraz obiekty i urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, chłodnicze, ciepłownicze, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne;”; Powyższymi ustaleniami 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”;
- § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) dopuszcza się wymianę drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia poprzez zastąpienie drzewa usuniętego nowym, gatunku dostosowanego do lokalnych i aktualnych warunków środowiska;”; § 6 ust. 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) nakazuje się wymianę drzew zagrażających życiu lub mieniu oraz chorych i zamierających na nowe oraz sukcesywnej wymiany na gatunki odpowiednie do obsadzania ulic;”; § 6 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „6. Dopuszcza się usuwanie drzew i krzewów zniszczonych i zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia oraz nakazuje się zastąpienie drzewa usuniętego nowym, gatunku dostosowanego do lokalnych i aktualnych warunków środowiska, w wieku powyżej 5 lat. Usuwanie drzew i krzewów kolidujących z zabudową odbywa się na zasadach określonych w przepisach odrębnych.”; Powyższe ustalenia dopuszczające wymianę drzew zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia poprzez zastąpienie drzewa usuniętego nowym drzewem o określonym gatunku, 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 urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.”; 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; Ustalenia uchwały, w ww. zakresie, naruszają dyspozycję przepisów ustawy o ochronie przyrody;
- § 9 ust. 11 uchwały, w brzmieniu: „11. Przy przebudowie i wymianie istniejących budynków w zabudowie bliźniaczej i szeregowej nakazuje się dostosowanie pomiędzy sobą gabarytów i elewacji poszczególnych segmentów.”; Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że w przypadku przebudowy, będą mogły ulec zmianie gabaryty budynków; Tymczasem, zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), przez przebudowę należy rozumieć „wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego”; Przytoczony przepis ustawy Prawo budowlane wyklucza tym samym zmianę gabarytów istniejącego obiektu budowlanego w przypadku jego przebudowy; W związku z powyższym, ustalenia uchwały, w zakresie przebudowy, w odniesieniu do gabarytów istniejących budynków, naruszają ww. przepis ustawy Prawo budowlane; Z kolei użyte w cytowanej powyżej jednostce redakcyjnej pojęcie „wymiana” zostało zdefiniowane w § 2 ust. 1 pkt 41 uchwały, jako rozbiórka obiektu będącego w złym stanie technicznym oraz jego odtworzenie w dotychczasowych gabarytach; Skoro wymiana istniejących budynków musi zostać zrealizowana w dotychczasowych gabarytach, to tym samym brak jest możliwości dokonywania zmian gabarytów istniejącej zabudowy; Ustalenia § 9 ust. 11 uchwały, naruszają zatem nie tylko przepisy odrębne ale również są sprzeczne wewnątrz;
 - § 10 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich zagospodarowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) 4. Na rysunku planu wskazuje się zasięg pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia, wynoszący 19,0 m licząc od osi linii 110 kV, dla którego, do czasu skablowania linii, obowiązują ustalenia przepisów odrębnych.”; Zgodnie z przytoczonymi powyżej ustaleniami uchwały, szczególne ograniczenia w zagospodarowaniu terenów w pasie uciążliwości linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV obowiązują do czasu jej skablowania, przy czym z ustaleń planu nie wynika nakaz jej skablowania, nie wskazano jej nowego przebiegu, jak również nie określono terminu tymczasowego użytkowania (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.);
 - § 17 ust. 14 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „14. Ustalenia szczegółowe dla terenu B14 MNi: 1) przeznaczenie terenu: a) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej intensywnej zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 12, b) dopuszcza się mały dom mieszkalny”; W uchwale nie zdefiniowano, co należy rozumieć poprzez pojęcie „mały dom mieszkalny”, zwłaszcza, że w obowiązujących przepisach prawa nie funkcjonuje ww. pojęcie.

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 kompetencję organu uchwałodawczego. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Natomiast ustaleniami zawartymi w § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: 2. *Wyznacza się teren drogi wewnętrznej 117KDW, dla którego ustala się: (...) 2) dopuszcza się przekształcenie dróg wewnętrznych w drogi publiczne, za zgodą właścicieli.*”, organ uchwałodawczy naruszył przepisy ustawy o p.z.p., w związku z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych

(Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.) oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również sformułował je w odniesieniu do na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.

Powyższe ustalenia dotyczą faktycznie możliwości wyznaczenia, w nieokreślonym terminie, drogi publicznej, która zgodnie do art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi realizację inwestycji celu publicznego. Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

Definicja inwestycji celu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. wydziałanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych, jest droga zaliczona na podstawie ww. ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Natomiast droga wewnętrzna, w świetle art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu: „*Drogi, drogi rowerowe parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi*”, nie stanowi realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro zatem, droga publiczna jest celem publicznym, to zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., powinna być wyznaczona w planie. Określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, należy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego.

Tym bardziej wyznaczenie drogi publicznej nie może być uzależnione od uzyskania zgody właścicieli. Zdaniem organu nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji inwestycji 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).

W ocenie 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 nieokreślone. 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 wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Stosownie do przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu projektowanej zabudowy, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie*

zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy". Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „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". Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linię zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu". Stosownie do dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia „2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (...)”.

W § 2 ust. 1 uchwały, zdefiniowano pojęcia dotyczące linii zabudowy, poprzez ustalenia zawarte w:

- § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 9) liniach zabudowy nieprzekraczalnych – należy przez to rozumieć, wyznaczone na rysunku planu, linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowany budynek w stosunku do linii rozgraniczającej ulicy, linii rozgraniczającej ciągu pieszego, linii rozgraniczającej placu, linii rozgraniczającej innego terenu lub innych obiektów i urządzeń; bez uwzględnienia: balkonów, loggii, werand, ganków, wykuszy stanowiących maksimum 30% powierzchni elewacji, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych, tarasów, podestów, ramp przy wejściach do budynków, zewnętrznych szybów windowych a także elementów ocieplenia; W odniesieniu do części budynków zlokalizowanych w całości poniżej poziomu terenu definicja obowiązuje tylko od strony linii rozgraniczających dróg;”;
- § 2 ust. 1 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 10) liniach zabudowy nieprzekraczalnych dla parteru – należy przez to rozumieć linie zabudowy nieprzekraczalne wyznaczone dla kondygnacji nadziemnej budynku na której znajduje się główne wejście do budynku, w przypadku, gdy wystaje ona poza obrys kondygnacji położonych wyżej;”;
- § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 11) liniach zabudowy obowiązujących – należy przez to rozumieć, wyznaczone na rysunku planu, linie usytuowania zewnętrznej, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ściany budynku, bez uwzględnienia balkonów, loggii, werand, ganków, wykuszy stanowiących maksimum 30% powierzchni elewacji, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych, tarasów, podestów, ramp przy wejściach do budynków, zewnętrznych szybów windowych a także elementów ocieplania; W odniesieniu do części budynków zlokalizowanych w całości poniżej poziomu terenu definicja obowiązuje tylko od strony linii rozgraniczających dróg chyba, że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej;”;
- § 2 ust. 1 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 12) liniach zabudowy pierzejowej – należy przez to rozumieć linie zabudowy obowiązujące, w których należy sytuować budynki na zasadzie stykania się ze sobą w jednej płaszczyźnie fasad budynków zlokalizowanych na sąsiadujących działkach;”.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, „1. Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) 4) wyznacza się linie zabudowy obowiązujące i nieprzekraczalne dla lokalizowania budynków w obrębie terenów;”. Zgodnie z § 9 ust. 4 i ust. 5 uchwały, „4. Ustala się linie zabudowy dla nowej zabudowy wg rysunku planu i wymiarów na rysunku. 5. Dla istniejącej zabudowy zlokalizowanej poza ustalonymi na rysunku planu liniami zabudowy:

1) dopuszcza się przebudowę i remont; 2) dopuszcza się rozbudowę i nadbudowę pod warunkiem usytuowania nowych części zabudowy zgodnie z ustalonymi liniami zabudowy.”.

Z powyższych ustaleń wynika zatem, że linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać możliwość sytuowania zarówno nowej zabudowy, jak też rozbudowy zabudowy istniejącej. Ustalenia szczegółowe uchwały, w części dotyczącej warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, odwołują się do sytuowania zabudowy zgodnie z liniami zabudowy określonymi na rysunku planu. Jednym z warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, dotyczącym sytuowania planowanej zabudowy, są ustalenia szczegółowe uchwały, w brzmieniu: „*linie zabudowy (...) zgodnie z rysunkiem planu*” (np. *quod vide* ustalenia § 16 ust. 2 pkt 1 lit. a, dla terenu A2 MW).

Tymczasem z wyznaczonych na rysunku planu obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, dla niżej wymienionych terenów, nie wynikają w jednoznaczny sposób, granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej, dla której warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto w ustaleniach:

- § 16 ust. 2 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A2 MW;
- § 16 ust. 9 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A9 MNi;
- § 16 ust. 10 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A10 MNi;
- § 16 ust. 11 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A11 MNi ;
- § 16 ust. 12 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A12 MNi;
- § 16 ust. 13 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A13 U/MW;
- § 16 ust. 14 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A14 MW;
- § 16 ust. 15 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A15 MNi;
- § 16 ust. 17 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A17 MN;
- § 16 ust. 19 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A19 MN;
- § 16 ust. 21 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A21 MN;
- § 16 ust. 22 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A22 MNi;
- § 16 ust. 23 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A23 MN;
- § 16 ust. 25 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem A25 MNi;
- § 17 ust. 1 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B1 MW;
- § 17 ust. 6 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B6 MNi;
- § 17 ust. 8 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B8 MN;
- § 17 ust. 9 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B9 U-Z;
- § 17 ust. 11 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B11 MN;
- § 17 ust. 14 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B14 MNi;
- § 17 ust. 15 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B15 MN;
- § 17 ust. 16 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B16 MN;
- § 17 ust. 19 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem B19 MNi;
- § 18 ust. 1 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem C1 U;
- § 18 ust. 3 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem C3 MW;
- § 18 ust. 4 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem C4 MN;
- § 18 ust. 6 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem C6 MN;
- § 18 ust. 9 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem C9 MNi;
- § 18 ust. 10 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem C10 MNi;
- § 18 ust. 15 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem C15 MW;
- § 19 ust. 1 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D1 MN/MW;
- § 19 ust. 2 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D2 U-O;

- § 19 ust. 3 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D3 U-O;
- § 19 ust. 6 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D6 MNi;
- § 19 ust. 8 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D8 U-A;
- § 19 ust. 10 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D10 MW;
- § 19 ust. 11 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D11 MN/MW;
- § 19 ust. 12 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D12 MW;
- § 19 ust. 13 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D13 U-O;
- § 19 ust. 14 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D14 MN/MW;
- § 19 ust. 16 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem D16 MW.

Wyznaczone na tych terenach linie zabudowy są nieprecyzyjne, nie „domykają” obszaru dopuszczonej zabudowy (nie określają obszaru tzw. „ruchu budowlanego”), gdyż są wyznaczone tylko na fragmencie terenu, a tym samym nie przesądzają, na której części terenu wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę, bądź rozbudowę istniejącej zabudowy. Zwrócić należy przede wszystkim uwagę na fakt, iż w ramach jednego terenu występują linie zabudowy zarówno nieprzekraczalne, jak i obowiązujące, zaś brak „domykania” poszczególnych rodzajów linii zabudowy skutkuje brakiem możliwości jednoznacznego zakwalifikowania możliwości inwestycyjnych w ramach poszczególnych terenów.

W tej sytuacji z ustaleń planu miejscowego nie wynika, gdzie ma być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Sytuowanie dopuszczonej ustaleniami planu rozbudowy istniejących obiektów lub budowy nowych obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej) w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a więc od elementu wynikającego z ustaleń planu miejscowego.

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie 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 ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ponadto, niezgodności rysunku planu z ustaleniami zawartymi w tekście uchwały, w powyższym zakresie, stanowią także o braku powiązania rysunku z tekstem uchwały, co narusza również przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W ocenie organu nadzoru, wymóg dotyczący określenia linii zabudowy ma szczególne znaczenie w przypadku projektowanego w planie zainwestowania, dotyczącego zarówno przeznaczenia pod nową zabudowę terenu dotychczas nie zabudowanego, jak też w związku z ustaleniem na terenie już zainwestowanym, możliwości rozbudowy istniejących obiektów oraz budowy na tym terenie nowych obiektów budowlanych.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych

szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż sformułowano ustalenia dotyczące procedury *podziału nieruchomości*. Tymczasem ustawa o gospodarce nieruchomościami wskazuje w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Artykuł 1 ust. 1 ww. ustawy stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów nieruchomości*, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

Na tym tle w sposób wyraźny widać naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie, zawarte w:

- § 11 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „*Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) 2. Ustala się minimalne wielkości nowo wydzielanych działek: 1) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: a) dla budynków wolnostojących 500 m², b) dla budynków w zabudowie bliźniaczej (na 1 budynek w zabudowie bliźniaczej na jeden lokal mieszkalny) 350 m², c) dla budynków w zabudowie szeregowej (na 1 segment z jednym lokalem mieszkalnym): segment środkowy 200 m², segment skrajny 350 m²; 2) dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej: 800 m²; 3) dla zabudowy usługowej: 500 m². 3. W przypadku wydzielania nowych działek, za wyjątkiem działek przeznaczonych pod komunikację, tereny zieleni i działek wyznaczonych w całości przez linie rozgraniczające planu, należy spełnić następujące warunki: 1) kąt granicy działki w stosunku do ulicy powinien wynosić 90° przy dopuszczalnym odchyleniu 10° (ustalenie nie dotyczy działek narożnych); 2) front działki od strony ulicy, placu lub ciągu pieszo-jezdnego nie powinien być mniejszy niż: a) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: - dla budynków wolnostojących – 18 m, - dla budynków w zabudowie bliźniaczej (na 1 budynek w zabudowie bliźniaczej) – 11 m, - dla budynków w zabudowie szeregowej (na 1 segment): segment środkowy – 7 m, segment skrajny – 11 m, b) dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 25 m, c) dla zabudowy usługowej - 20 m; (...) 4) zachowanie ustalonej planem powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy dla wszystkich fragmentów terenu objętego podziałem. 4. Dopuszcza się zachowanie istniejących przed wejściem w życie planu podziałów geodezyjnych działek budowlanych, z prawem zabudowy, z zachowaniem pozostałych warunków planu oraz przepisów odrębnych. 5. Ustala się minimalną szerokość ulicy wewnętrznej (KDW) powstałej w wyniku dokonanych podziałów na 8 m. 6. Lokalizacja reklam i elementów Miejskiego Systemu Informacji nie wymaga wydzielania działek. 7. Dopuszcza się lokalizowanie urządzeń infrastruktury technicznej na działkach wydzielonych, bez określania ich minimalnej powierzchni. (...)”;*
- § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: nakazuje się zachowanie istniejącej parcelacji,”;
- § 16 ust. 5 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą,”;
- § 16 ust. 6 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą,”;
- § 16 ust. 7 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;

- § 16 ust. 8 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 16 ust. 9 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) dopuszcza się zmiany w parcelacji w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 10 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) dopuszcza się zmiany w parcelacji w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 11 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) dopuszcza się zmiany w parcelacji w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 12 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) dopuszcza się zmiany w parcelacji w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 15 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 17 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 16 ust. 18 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą,”;
- § 16 ust. 19 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 16 ust. 20 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 21 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 16 ust. 22 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 23 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 24 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 16 ust. 25 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany

zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;

- § 17 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 17 ust. 6 pkt 5 lit. a, lit. b uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji, b) dla zabudowy szeregowej dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenia) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 17 ust. 7 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 17 ust. 8 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 17 ust. 11 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 17 ust. 14 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej pod warunkiem zachowania intensywności i zasadniczych gabarytów nowych obiektów,”;
- § 17 ust. 15 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 17 ust. 16 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji,”;
- § 17 ust. 18 pkt 5 lit. b uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) b) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenia) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 17 ust. 19 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji, dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenia) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem (dotyczy zabudowy segmentowej),”;
- § 18 ust. 2 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą,”;
- § 18 ust. 3 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej - ukształtowanej po II wojnie parcelacji, dopuszcza się scalenia w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 18 ust. 4 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji, dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem (dotyczy działek poddanych wtórnej parcelacji po II wojnie światowej),”;
- § 18 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej - ukształtowanej po II wojnie światowej parcelacji, dopuszcza się scalenia w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem,”;
- § 18 ust. 6 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji, dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania

- intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem (dotyczy działek poddanych wtórnej parcelacji po II wojnie światowej),”;*
- § 18 ust. 8 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą;”;
 - § 18 ust. 9 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) dopuszcza się zmiany w parcelacji (scalenie) w przypadku wymiany zabudowy istniejącej na nową pod warunkiem zachowania intensywności i gabarytów korespondujących z otoczeniem, ”;
 - § 19 ust. 4 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji, ”;
 - § 19 ust. 5 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą;”;
 - § 19 ust. 6 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) nakaz utrzymania istniejącej parcelacji, ”;
 - § 19 ust. 7 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą;”;
 - § 19 ust. 8 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą;”;
 - § 19 ust. 9 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą;”;
 - § 19 ust. 13 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą;”;
 - § 19 ust. 17 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: zachowuje się działkę istniejącą;”.

Z literalnego brzmienia § 11 ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 7 uchwały wynika, iż w ustaleniach tych uregulowano kwestie dotyczące zarówno procedury *scalania i podziału nieruchomości*, jak i *podziału nieruchomości*. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia jakichkolwiek zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Co więcej organ uchwałodawczy nie by uprawniony do formułowania ustaleń dotyczących określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej, bowiem ustalenia w tym zakresie dopuszczone zostały przez ustawodawcę jedynie dla procedur planistycznych rozpoczętych po 21 października 2010 r.

Pozostałe ustalenia należy potraktować, jako wykroczenie poza przyznane organom gminy, granice kompetencji do określenia w planie miejscowym. Przytoczone powyżej ustalenia wykraczają poza kompetencje, o których mowa w art. 7 Konstytucji RP, w związku z art. 15 ustawy o p.z.p., w szczególności zaś wyrażonym w jej ust. 2 pkt 8. Brak jest bowiem podstaw prawnych, by w planie miejscowym nakazywać utrzymanie istniejącej parcelacji, dopuszczać zachowanie lub utrzymanie działek istniejących, dopuszczać zachowanie istniejących przed wejściem w życie planu podziałów geodezyjnych działek budowlanych, dopuszczać zmiany w parcelacji (*scalenie*).

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta

dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 11 ust. 2 i ust. 3 uchwały w zakresie, w jakim odnoszą się do procedury podziału nieruchomości (organ nadzoru aprobuje powyższe ustalenia w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości)
 - § 11 ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 7 uchwały,
- a także ustaleń szczegółowych zawartych w §§ 16, 17, 18 i 19 uchwały (cytowanych powyżej), dotyczących: utrzymania istniejącej parcelacji oraz działek, czy też zachowujących istniejące podziały geodezyjne.

Organ nadzoru wskazuje na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej części uzasadnienia, m.in. z prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13.

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. 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. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XCIII/2382/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *Wierzbna w rejonie ul. Krasickiego*, w części dotyczącej ustaleń wskazanych w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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



