



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/566/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ronda Wiatraczna część II*, w zakresie:

- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.1MW/U, A1.4MW, A1.5MW, A2.1U-K oraz A2.3ZP;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.6KDw, 1KDZ, 2KDZ, 1KDL, 1KDD, 1KDD-PJ, 1KD-PM, 1Z, 2Z i 3Z;
- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 5 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz budynki przebudowywane (...)”;
- § 9 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wymagają zgody właściwego konserwatora zabytków (...)”, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A1.3U-O;
- § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub rozbudowy (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.2MW/U i A1.3U-O;
- § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub nadbudowy (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.2MW/U i A1.3U-O;
- § 12 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)”; *dopuszcza się wydzielenie działek w powierzchni mniejszej niż ustalona w przepisach szczegółowych wyłącznie pod obiekty infrastruktury technicznej (...)”;*
- § 15 ust. 10 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)”, *w szczególności nieruchomości, które są administrowane przez jednego zarządcę (...) za zgodą właściciela (...)”.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 stycznia 2016 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXIII/566/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ronda Wiatraczna część II.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc 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.

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

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

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

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

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

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały wynika, że sformułowano w niej uregulowania wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz wprowadzono powtórzenia lub modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, a także w ustawie o p.z.p. Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń zawartych w:

- **§ 2 ust. 1 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 5) kanale zbiorczym (tunelu wieloprzewodowym) – należy przez to rozumieć kanal technologiczny wraz z budowlami i urządzeniami eksploatacyjnymi, realizowany jako niezależny obiekt budowlany, służący umieszczeniu podziemnych urządzeń infrastruktury technicznej;”;
- **§ 5 ust. 4 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „4. Określa się zasady lokalizacji budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących linii zabudowy, nieprzekraczalnych linii zabudowy i nieprzekraczalnych linii zabudowy parterów: 1) nowe budynki oraz budynki przebudowywane należy sytuować zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, z uwzględnieniem pkt. 2 i 3;”;
- **§ 9 ust. 1** uchwały, w brzmieniu: „Podlega ochronie wpisany do rejestru zabytków zespół dawnego Instytutu Weterynarii (obecnie siedziba Orkiestry Sinfonia Varsovia) przy ul. Grochowskiej 272, zgodnie z decyzją nr A- 789 z dnia 22 stycznia 2008 r. – teren A2.1; na rysunku planu wyznacza się granicę strefy KZ-A ochrony wszystkich parametrów historycznego układu urbanistycznego zespołu dawnego Instytutu Weterynarii; wszelkie zamierzenia budowlane na terenie strefy wymagają zgody właściwego konserwatora zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi Prawa Budowlanego i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.”;
- **§ 9 ust. 2 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „2. Wyznacza się granicę strefy KZ-B ochrony wybranych parametrów historycznego układu urbanistycznego zespołu budynków Towarzystwa Osiedli Robotniczych z lat 1935-39: ul. Kobielska 96, 98, 100, ul. Podskarbińska 7, 7a, 7b, ul. Stanisławowska 3, 5, 7, 9 (tereny A1.4, A1.5, A1.6 i część terenu A1.1), budynki są ujęte w Gminnej Ewidencji Zabytków; dla terenu i obiektów określa się następujące ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu: (...) 3) zakazuje się docieplenia zewnętrznego ścian budynków, jeżeli naruszyłoby to formę i wystroju elewacji budynku (zgodnie z przepisami odrębnymi Prawa Budowlanego i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dopuszczalny zakres przebudowy, dostosowany do formy i wystroju elewacji, może zostać określony w zaleceniach konserwatorskich);”;
- **§ 9 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „3. Ustala się ochronę zabytkowego budynku mieszkalnego - ul. Stanisławowska 11 (teren A1.1), dla budynków i terenów określa się następujące ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu: (...) 2) zakazuje się docieplenia zewnętrznego ścian budynku, jeżeli naruszałoby to formę i wystrój elewacji budynku (zgodnie z przepisami odrębnymi Prawa Budowlanego i ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dopuszczalny zakres przebudowy, dostosowany do formy i wystroju elewacji, może zostać określony w zaleceniach konserwatorskich);”;
- **§ 12 ust. 2 pkt 2 lit. c** uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się zasady scalania i podziału nieruchomości: (...) 2) działki uzyskiwane w wyniku scalenia i podziału nieruchomości powinny spełnić następujące warunki: (...) c) ustala się minimalne wielkości działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości nie mniejsze niż 1200 m² dla terenów MW i 600 m² dla terenów MW/U, U-K i U-O; dopuszcza się wydzielenie działek w powierzchni mniejszej niż ustalona w przepisach szczegółowych wyłącznie pod obiekty infrastruktury technicznej.”;
- **§ 15 ust. 10 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „10. W zakresie wstępnego magazynowania odpadów przez wytwórców oraz ich zbierania: (...) 2) ustala się obowiązek wyposażenia każdej posesji w urządzenia do zbierania odpadów lub selektywnej zbiórki odpadów, przy czym dopuszcza się zachowanie i przebudowę istniejących śmietników obsługujących kilka budynków, w szczególności nieruchomości, które są administrowane przez jednego zarządcę; dla istniejących budynków w przypadku braku odpowiedniego miejsca na posesji własnej dopuszcza się usytuowanie urządzeń na terenach sąsiadujących za zgodą właściciela, w przypadku braku odpowiedniego miejsca na posesji własnej;”.

W § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie *kanalu zbiorczego* rozumianego jako *kanal technologiczny*. Tymczasem, zgodnie z art. 4 pkt 15a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 poz. 460 z późn. zm.), określenie „*kanal technologiczny*” oznacza „*ciąg osłonowych elementów obudowy, studni kablowych oraz innych obiektów lub urządzeń służących umieszczeniu lub eksploatacji: a) urządzeń infrastruktury technicznej związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, b) linii telekomunikacyjnych wraz z zasilaniem oraz linii elektroenergetycznych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;*”. Z uchwały wynika, że zmodyfikowano w niej ustawowe pojęcie *kanalu technologicznego*.

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 innych aktach prawnych.** Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. 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.

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).

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 również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

W tej sytuacji uznać należy, iż definiowanie pojęć, które zostały już zdefiniowane w aktach hierarchicznie wyższych, narusza przywołane powyżej przepisy.

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

W § 9 ust. 1 uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy wprowadziła ustalenia dotyczące wymogu uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków wszelkich działań związanych z zamierzeniami budowlanymi podejmowanymi w odniesieniu do obiektu wpisanego do rejestru zabytków, znajdującego się w granicach strefy ochrony historycznego układu urbanistycznego zespołu dawnego Instytutu Weterynarii, oznaczonej symbolem KZ-A.

Natomiast w odniesieniu do budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, znajdujących się w strefie ochrony KZ-B (*vide* § 9 ust. 2 pkt 3 uchwały) oraz budynków objętych ochroną w planie (*vide* § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały), ustalono, że zakres ich przebudowy może zostać określony w zaleceniach konserwatorskich.

W związku z przytoczonymi uregulowaniami, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań,

mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

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

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

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

Kompetencje organów administracji w procesie budowlanym związanym z zabytkiem, jak też w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, kompleksowo regulują przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego

zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie ma kompetencji do określania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych, bądź też przed wszczęciem właściwego postępowania administracyjnego. Należy zauważyć, iż pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na inwestora obowiązku uzyskania zgody właściwego konserwatora zabytków dotyczącego wszelkich działań związanych z zamierzeniami budowlanymi podejmowanymi w granicach strefy ochrony historycznego układu urbanistycznego zespołu dawnego Instytutu Weterynarii, oznaczonej symbolem KZ-A, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak też o przekroczeniu przez radę gminy swoich kompetencji.

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

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

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

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

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

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane: „*Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków*

wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”.

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

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

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

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

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń, jest pozbawiony podstawy prawnej, uzasadnił, że „*Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). (...) „*Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu**

pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego".

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

Natomiast w ustaleniach § 15 ust. 10 pkt 2 uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody właściciela sąsiednich terenów oraz w zależności od warunku administrowania nieruchomości przez jednego zarządcę, tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń ogólnych uchwały, dotyczących uzbrojenia terenu, w zakresie wstępnego magazynowania odpadów przez wytwórców oraz ich zbierania. Tymczasem kwestie dotyczące zasad gospodarowania odpadami zostały już określone w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz.1399 z późn. zm.). Powyższe stanowi o braku kompetencji do formułowania, w ramach ustaleń planu miejscowego, ww. kwestii.

Ustalenia § 15 ust. 10 pkt 2 uchwały, wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń dotyczących tych zasad.

Zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, zasady te w odniesieniu do infrastruktury technicznej powinny zawierać

określenie sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz określenie warunków powiązań sieci tych sieci z układem zewnętrznym.

Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. nie wynika norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale nakazu dokonywania uzgodnień z zarządcą administrującym nieruchomościami lub właścicielem sąsiednich terenów. Przepis ten nakazuje bowiem radzie przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z powyższymi podmiotami.

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

W przepisach ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących podmiotów władających nieruchomością, które określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Powyższe stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. Sygn. akt II OSK 124/11).

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

Zdaniem organu nadzoru, nakładanie obowiązków w postaci konieczności dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., Sygn. akt II OSK 124/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 sierpnia 2013 r., Sygn. akt II SA/Wr 475/13;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 30 grudnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w wyroku z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 494/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 512/15.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. 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, Rozdziale 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). 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”.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń dotyczących procedury podziału nieruchomości, o których mowa w § 12 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „(...) dopuszcza się wydzielenie działek w powierzchni mniejszej niż ustalona w przepisach szczegółowych wyłącznie pod obiekty infrastruktury technicznej”.

Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który 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.

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).

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia 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.).

Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Miasta Stołecznego Warszawy przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 18 grudnia 2008 r. (uchwała Nr XLVI/1446/2008), to tym samym, **nie miała możliwości określenia jakichkolwiek ustaleń w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości.**

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 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.

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.

W tej sytuacji ustalenia: **§ 12 ust. 2 pkt 2 lit. c** uchwały, w zakresie odnoszącym się do procedury podziału nieruchomości, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 ustawy o p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r. Sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r. Sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt. IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Uchwała narusza przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **A1.6KDw**.

W § 4 ust. 8 uchwały, teren oznaczony symbolem **KDw** został przeznaczony pod drogę wewnętrzną. Przeznaczeniem podstawowym tego terenu jest „*komunikacja kołowa oraz komunikacji piesza – dojścia i dojazdy do działek budowlanych położonych przy drodze wewnętrznej oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem ulic lub ciągów pieszo-jezdnym, parkingi podziemne*” (vide § 4 ust. 8 pkt 1 uchwały).

Zgodnie z zasadami zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem **A1.6KDw**, zawartymi w § 19 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały, szerokość tego terenu w liniach rozgraniczających ustalona została zgodnie z rysunkiem planu. Ze skali rysunku planu wynika, że teren **A1.6KDw**, zlokalizowany na odcinku pomiędzy terenami **A1.1MW/U** i **A1.4MW**, ma szerokość w liniach rozgraniczających ok. **2,5 m** (na rysunku brak określonej szerokości tego terenu na tym odcinku).

Tymczasem, zgodnie z wymogami § 14 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie:

- do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych; szerokość jezdni nie może być mniejsza niż 3 m (ust. 1);
- dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów (ust. 2);
- do budynku i urządzeń z nim związanych, wymagających dojazdów, funkcję tę mogą spełniać dojścia, pod warunkiem że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 4,5 m (ust. 3).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy, stwierdzić należy, iż droga wewnętrzna oznaczona symbolem **A1.6KDw**, na wskazanym powyżej odcinku, nie posiada wymaganej szerokości w liniach rozgraniczających, która powinna zapewniać budynkom i działkom budowlanym, dojazd i dojście do drogi publicznej, a zatem nie może stanowić dojść i dojazdów do działek budowlanych. Ustalenia rysunku planu, w powyższym zakresie, naruszają przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a tym samym naruszają wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Natomiast ustalenia zawarte w § 5 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*4. Określa się zasady lokalizacji budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących linii zabudowy, nieprzekraczalnych linii zabudowy i nieprzekraczalnych linii zabudowy parterów: 1) nowe budynki oraz budynki przebudowywane należy sytuować zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, z uwzględnieniem pkt. 2 i 3;*”.

Ustalenia uchwały zawierające wymóg sytuowania przebudowywanych budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, naruszają przepis art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że poprzez 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*”.

Przebudowa nie jest więc związana z nowym usytuowaniem przebudowywanych budynków, które może nastąpić w wyniku ich rozbudowy. W związku z powyższym, wskazane uregulowania

uchwały, w odniesieniu do przebudowywanych istniejących budynków, naruszają ww. przepis ustawy Prawo budowlane oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p..

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W **§ 2 ust. 1 pkt 23** uchwały ustalono, że „*1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 23) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym oraz o określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi*”.

Stosownie do ustaleń **§ 3 ust. 1 pkt 4** uchwały, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu, podobnie zresztą jak oznaczenia:

- podziałów wewnętrznych terenów komunikacji (*vide* **3 ust. 1 pkt 5** uchwały);
- oznaczeń literowo – cyfrowych terenów, w tym przeznaczenia terenów (*vide* **3 ust. 1 pkt 9** uchwały).

Adekwatnie do ustaleń zawartych w:

- **§ 4 ust. 7** uchwały, przeznaczeniem podstawowym terenów zieleni przyulicznej, oznaczonych symbolem **Z**, jest zieleń urządzona i zieleń przyuliczna (pkt 1), a przeznaczeniem dopuszczalnym – komunikacja piesza i rowerowa (pkt 2), przy czym zakazuje się sytuowania: funkcji innych niż określone w pkt 1 i 2 (pkt 3);
- **§ 4 ust. 8** uchwały, przeznaczeniem podstawowym terenów dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolem **KDw**, jest komunikacja kołowa oraz komunikacja piesza – dojścia i dojazdy do działek budowlanych położonych przy drodze wewnętrznej oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem ulic lub ciągów pieszo-jezdnymi, parkingi podziemne (pkt 1), a przeznaczeniem dopuszczalnym – infrastruktura techniczna – urządzenia infrastruktury technicznej, przyłącza do budynków oraz rampy, pochylnie, schody, wjazdy, podjazdy itp. do budynków lub do kondygnacji podziemnych, zieleń urządzona (pkt 2) przy czym zakazuje się sytuowania: funkcji innych niż określone w pkt 1 i 2, budynków, (z wyjątkiem obiektów małej architektury będących elementami wyposażenia ulic), tymczasowych obiektów budowlanych i ogrodzeń wewnętrznych (pkt 3);
- **§ 4 ust. 9** uchwały, przeznaczeniem podstawowym terenów ulic (dróg publicznych), oznaczonych symbolem **KD**, w tym dróg klasy zbiorczej **KDZ**, dróg klasy lokalnej **KDL** oraz dróg klasy dojazdowej **KDD**, jest komunikacja kołowa, komunikacja zbiorowa (autobusowa) oraz komunikacja piesza i rowerowa, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla terenów oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem ulic (pkt 1), a przeznaczeniem dopuszczalnym – infrastruktura techniczna – urządzenia infrastruktury technicznej, przyłącza do budynków, zieleń urządzona, usługi z zakresu gastronomii, kultury i wystawiennictwa oraz rampy, pochylnie, schody, wjazdy, podjazdy itp. do budynków lub do kondygnacji podziemnych, zieleń (pkt 2), przy czym zakazuje się sytuowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2, budynków, (z wyjątkiem obiektów małej architektury będących elementami wyposażenia ulic i kiosków), tymczasowych obiektów budowlanych i ogrodzeń wewnętrznych (pkt 3);

- **§ 4 ust. 10** uchwały, przeznaczeniem podstawowym terenów ulic (dróg publicznych) – placów miejskich, oznaczonych symbolem **KD-PM**, jest komunikacja piesza, komunikacja kołowa oraz komunikacja rowerowa, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla terenów oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem ulic (pkt 1), a przeznaczeniem dopuszczalnym – urządzenia infrastruktury technicznej, przyłącza do budynków, zieleń urządzona, usługi z zakresu gastronomii, kultury i wystawiennictwa oraz rampy, pochylnie, schody, wjazdy, podjazdy itp. do budynków lub do kondygnacji podziemnych (pkt 2), przy czym zakazuje się sytuowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2, budynków, (z wyjątkiem obiektów małej architektury będących elementami wyposażenia placów i kiosków), tymczasowych obiektów budowlanych i ogrodzeń wewnętrznych (pkt 3);
- **§ 4 ust. 11** uchwały, przeznaczeniem podstawowym terenów ulic (dróg publicznych) – alei pieszo – jezdnych, oznaczonych symbolem **KDD-PJ**, jest komunikacja piesza, komunikacja rowerowa i komunikacja kołowa o ruchu uspokojonym oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem ciągów pieszych (pkt 1), a przeznaczeniem dopuszczalnym – infrastruktura techniczna – urządzenia infrastruktury technicznej, przyłącza do budynków, zieleń urządzona, usługi z zakresu gastronomii, kultury i wystawiennictwa oraz rampy, pochylnie, schody, wjazdy, podjazdy itp. do budynków lub do kondygnacji podziemnych (pkt 2), przy czym zakazuje się sytuowania: funkcji innych niż określone w pkt 1 i 2, zabudowy, (z wyjątkiem obiektów małej architektury będących elementami wyposażenia alei pieszo – jezdnych i kiosków), tymczasowych obiektów budowlanych i ogrodzeń wewnętrznych (pkt 3).

Zasady zagospodarowania powyższych **terenów** zawarte zostały w ustaleniach szczegółowych uchwały, tj. w:

- **§ 19 ust. 6**, dla terenu oznaczonego symbolem A1.6KDw;
- **§ 20 ust. 1**, dla terenu oznaczonego symbolem 1KDZ;
- **§ 20 ust. 2**, dla terenu oznaczonego symbolem 2KDZ;
- **§ 20 ust. 3**, dla terenu oznaczonego symbolem 1KDL;
- **§ 20 ust. 4**, dla terenu oznaczonego symbolem 1KDD;
- **§ 20 ust. 5**, dla terenu oznaczonego symbolem 1KDD-PJ;
- **§ 20 ust. 6**, dla terenu oznaczonego symbolem 1KD-PM;
- **§ 21**, dla terenów oznaczonych symbolami: 1Z, 2Z i 3Z.

Tymczasem, pomimo dyspozycji zawartej w **§ 3 ust. 1 pkt 4** uchwały, **na rysunku planu nie wyznaczono linii rozgraniczających pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami:**

- **1KDL a 1KDD-PJ;**
- **1KDD a 1KD-PM;**
- **2KDZ a 1KDD;**
- **1KDZ a 2KDZ;**
- **2KDZ a 3Z;**
- **1KDZ a 1Z i 2Z.**

Na rysunku planu tereny te zostały między sobą wydzielone za pomocą oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu jako „podziały wewnętrzne terenów komunikacji”, które jednak nie stanowi linii rozgraniczającej o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a także w ustaleniach planu zawartych w § 1 ust. 4 pkt 1. Ponadto skoro zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 23 uchwały terenem jest fragment planu wydzielony liniami rozgraniczającymi, to sprzeczne są ustalenia planistyczne zawarte w ustaleniach szczegółowych: § 19 ust. 6, § 20 ust. 1, 2, 3, 4, 5 i 6 oraz § 21 uchwały, w ramach których wskazuje się, iż jednostki: A1.6KDw, 1KDZ, 2KDZ, 1KDL, 1KDD, 1KDD-PJ, 1KD-PM, 1Z, 2Z i 3Z, stanowią tereny w rozumieniu tegoż planu.

Ponadto z rysunku planu wynika, że w ramach terenu oznaczonego symbolem **3Z**, przeznaczonego pod zieleń urządzoną i przyuliczną, jednocześnie wyznaczono część obszaru, który według ustaleń **§ 3 ust. 1 pkt 17** uchwały, został opisany, jako „*place i miejsca wymagające specjalnego opracowania posadzki*”. Powyższe wskazuje, że rysunek planu jest sprzeczny z ustaleniami tekstu uchwały, a także świadczy o wzajemnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami **§ 20 ust. 6 i § 21** uchwały, w tym m.in. w zakresie określenia wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, która dla terenu **1KD-PM** ustalona została na poziomie 10 % (*vide § 20 ust. 6 pkt 4 lit. a* uchwały), a dla terenu **3Z** na poziomie 80 % (*vide § 21 pkt 3 lit. b* uchwały).

Brak wydzielenia na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających terenów komunikacji, dla których przewidziano: różne zasady zagospodarowania, odrębne symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych terenów, jak również brak wydzielenia z terenów komunikacji, terenów przeznaczonych pod zieleń urządzoną i przyuliczną wskazuje, iż w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób przeznaczenia wskazanych powyżej terenów. Ustalenia planu naruszają przytoczone powyżej przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Rysunek planu jest również sprzeczny z ustaleniami **§ 3 ust. 1 pkt 4** uchwały, zobowiązującymi do wydzielenia na rysunku planu liniami rozgraniczającymi nie tylko tereny o różnym przeznaczeniu, ale także o różnych zasadach zagospodarowania. Powyższe stanowi o braku powiązania tekstu i rysunku planu, co narusza przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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) linie 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 (...)*”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy tekstu i rysunku planu wynika, że plan zawiera sprzeczne ustalenia pomiędzy rysunkiem planu i tekstem uchwały, dotyczące możliwości sytuowania nowej zabudowy na obszarze objętym planem. Wynikają one z zasad lokalizowania nowej zabudowy określonych w ustaleniach ogólnych i szczegółowych uchwały dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, jak również z ustalonych dla tych terenów warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony ładu przestrzennego, a także z zasad dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej, w związku z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy.

Zasady lokalizowania nowej zabudowy na obszarze objętym planem określono w ustaleniach zawartych w:

- **§ 2 ust. 1 pkt 14 i pkt 15** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 14) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone*

na rysunku planu linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowany budynek w stosunku do linii rozgraniczającej; bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych, tarasów i ramp przy wejściach do budynków; 15) obowiązujących liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie usytuowania zewnętrznej, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ściany budynku, bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych, tarasów i ramp przy wejściach do budynków;”;

- § 3 ust. 1 pkt 6, pkt 7 i pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 6) obowiązujące linie zabudowy; 7) nieprzekraczalne linie zabudowy; 8) nieprzekraczalne linie zabudowy parterów;”;
- § 5 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „4. Określa się zasady lokalizacji budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących linii zabudowy, nieprzekraczalnych linii zabudowy i nieprzekraczalnych linii zabudowy parterów: 1) nowe budynki oraz budynki przebudowywane należy sytuować zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, z uwzględnieniem pkt. 2 i 3; 2) partery budynków należy sytuować zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy parterów, jeżeli zostały one wyznaczone, z uwzględnieniem pkt. 3; 3) dopuszcza się zachowanie, remont, przebudowę lub rozbudowę istniejących budynków usytuowanych niezgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, ale zakazuje się ich rozbudowy i nadbudowy poza wyznaczone linie zabudowy; 4) dopuszcza się sytuowanie budynków z podcieniami w parterach w miejscach gdzie nie wyznaczono linii zabudowy parterów; budynki należy sytuować tak, aby zewnętrzna krawędź podcienia pokrywała się z obowiązującą linią zabudowy albo znajdowała się po wewnętrznej stronie nieprzekraczalnej linii zabudowy; 5) linie zabudowy nie odnoszą się do: a) podziemnych części budynków, w tym parkingów podziemnych, które nie wystają ponad poziom terenu więcej niż 0,5 m, b) innych budowli podziemnych, które nie wystają ponad poziom terenu; np. urządzeń metra, garaży podziemnych, przejść i pasażów podziemnych, c) ramp, pochylni, schodów itp. do budynków lub do kondygnacji podziemnych; 6) dla budynków sytuowanych w obowiązujących liniach zabudowy przynajmniej 60% powierzchni elewacji budynku powinno znajdować się w płaszczyźnie pionowej wyznaczonej przez linię zabudowy; 7) ustala się minimalną odległość sytuowania budynków od linii rozgraniczających dróg wewnętrznych i dróg publicznych wynoszącą 4 m, jeżeli na rysunku planu nie wyznaczono linii zabudowy; 8) dopuszcza się usytuowanie budynków ścianą zewnętrzną bez otworów bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną, jeżeli na sąsiedniej działce znajduje się budynek przylegający do granicy działki ścianą bez otworów lub możliwa będzie zabudowa sąsiedniej działki poprzez usytuowanie budynku przylegającego do granicy działki ścianą bez otworów oraz jeżeli nie koliduje to z istniejącą zabudową.”;
- § 11 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „4. Wyznacza się linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami § 5 ust. 4.”;
- § 11 ust. 5 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „5. Określa się zasady zagospodarowania terenów podwórek wyłączonych z zabudowy: (...) 4) ustala się zakaz sytuowania zabudowy na terenie oraz nad terenem podwórka, zakaz sytuowania nadwieszów budynków, przy czym dopuszcza się lokalizację elementów małej architektury oraz parkingów podziemnych, jeżeli ich lokalizacja nie koliduje z istniejącą wartościową zielenią;”;
- § 19 ust. 1 pkt 2 lit. j uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu A1.IMW/U: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) j) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4; pierzeje usługowe i eksponowane od strony ulic: Terespolskiej i Stanisławowskiej, zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 5;”;

- § 19 ust. 2 pkt 2 lit. i uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **A1.2MW/U**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) i) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4; pierzeje usługowe i eksponowane od strony ulicy Terespolskiej oraz alei pieszej IKDD-P, zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 5;”;
- § 19 ust. 3 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: „3. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu szkoły podstawowej i gimnazjum **A1.3U-O**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) h) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4;”;
- § 19 ust. 4 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: „4. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **A1.4MW**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) h) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4; pierzeje usługowe i eksponowane od strony ulic Stanisławowskiej zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 5;”;
- § 19 ust. 5 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: „5. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **A1.5MW**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) h) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4;”;
- § 19 ust. 7 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: „7. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **A2.1U-K**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) h) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4; pierzeje usługowe i eksponowane od strony ulic Grochowskiej, zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 5;”.

Zgodnie z ustaleniami Rozdziału 7 uchwały, określającymi *Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej*, w obszarze objętym planem znajdują się obiekty podlegające ochronie, tj.:

- wpisany do rejestru zabytków zespół dawnego Instytutu Weterynarii (obecnie siedziba Orkiestry Sinfonia Varsovia) przy ul. Grochowskiej 272, zgodnie z decyzją nr A - 789 z dnia 22 stycznia 2008 r., znajdujący się na terenie oznaczonym symbolem **A2.1U-K**, w granicach wyznaczonej na rysunku planu strefy KZ-A ochrony wszystkich parametrów historycznego układu urbanistycznego zespołu dawnego Instytutu Weterynarii (*vide § 9 ust. 1 uchwały*);
- budynki ujęte w Gminnej Ewidencji Zabytków, znajdujące się na terenach oznaczonych symbolami: **A1.4MW** (położone przy ul. Stanisławowskiej 3, 5, 7 i 9) i **A1.5MW** (położone przy ul. Podskarbińskiej 7, 7a i 7b oraz przy ul. Kobielskiej 96, 98 i 100), w granicach wyznaczonej na rysunku planu strefy KZ-B ochrony wybranych parametrów historycznego układu urbanistycznego zespołu budynków Towarzystwa Osiedli Robotniczych z lat 1935-39, dla których oraz dla terenów, na których są położone, określono ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu (*vide § 9 ust. 2 uchwały*);
- zabytkowy budynek mieszkalny znajdujący się na terenie oznaczonym symbolem **A1.1MW/U** (położony przy ul. Stanisławowskiej 11), dla którego i dla terenu, na którym jest położony, określono ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu (*vide § 9 ust. 3 uchwały*).

Dla terenów **A1.4MW** i **A1.5MW** i obiektów znajdujących się w strefie KZ-B określono ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu, zawarte m.in. w § 9 ust. 2 pkt 4, pkt 5 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „4) zakazuje się nadbudowy i rozbudowy budynków mieszkalnych; 5) zakazuje się wznoszenia nowych budynków i obiektów kubaturowych na działce; 6) ustala się ochronę elewacji frontowych budynków poprzez: zachowanie, remont, konserwację elewacji lub części elewacji zachowanych zgodnie z pierwotnym lub przywrócenie wyglądu elewacji zgodnego z pierwotnym;”.

Natomiast ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu dla budynku i terenu znajdującego się na terenie **A1.1MW/U**, zawarto m.in. w **§ 9 ust. 3 pkt 1, pkt 4** uchwały, w brzmieniu: „*1) zakazuje się naruszania właściwych dla pierwowzoru bryły budynku, formy elewacji, detali, otworów okiennych i drzwiowych, kształtu stolarki i jej podziału; (...) 4) ustala się ochronę elewacji frontowych budynków poprzez: zachowanie, remont, konserwację elewacji lub części elewacji zachowanych zgodnie z pierwowzorem lub przywrócenie wyglądu elewacji zgodnego z pierwowzorem.*”.

Tymczasem z nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczonych na terenach: **A1.4MW** i **A1.5MW** wynika, że rysunek planu zawiera sprzeczne ustalenia, w związku z przytoczonymi powyżej zasadami ochrony istniejących budynków mieszkalnych znajdujących się w strefie ochrony **KZ-B**, albowiem:

- wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy, poza obrysem istniejących budynków mieszkalnych, co w konsekwencji oznacza możliwość rozbudowy tych budynków, podczas gdy, w **§ 9 ust. 2 pkt 4** uchwały ustalono zakaz ich rozbudowy;
- w wyniku dopuszczenia rozbudowy mogą ulec zmianie gabaryty elewacji frontowych istniejących budynków mieszkalnych, podczas gdy, w **§ 9 ust. 2 pkt 6** uchwały, ustalono ochronę tych elewacji poprzez ich zachowanie, remont, konserwację zgodnie z pierwowzorem lub przywrócenie ich wyglądu zgodnego z pierwowzorem;
- nieprzekraczalne linie zabudowy umożliwiają budowę nowych budynków i obiektów kubaturowych na działce, podczas gdy, w **§ 9 ust. 2 pkt 5** uchwały, ustalono zakaz wznoszenia nowych budynków i obiektów kubaturowych na działce.

W odniesieniu do terenów podwórek wyłączonych z zabudowy, znajdujących się na rysunku planu w granicach terenów: **A1.4MW** i **A1.5MW**, uchwała zawiera sprzeczne ustalenia, bowiem z jednej strony z ustaleń § 3 ust. 1 pkt 3, a także § 11 ust. 5 pkt 1, 2 i 3 uchwały w brzmieniu: „*5. Określa się zasady zagospodarowania terenów podwórek wyłączonych z zabudowy: 1) tereny podwórek wyłączonych z zabudowy wyznacza się w kwartałach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu; 2) ustala się poprawę jakości terenów podwórek poprzez uporządkowanie, urządzenie lub modernizację przestrzeni niezabudowanych w zabudowie mieszkaniowej; 3) dopuszcza się łączenie niezabudowanych fragmentów działek budowlanych w celu urządzenie wspólnego podwórka – terenu rekreacyjnego dla kilku nieruchomości*”, a także z części graficznej wynika, iż tereny podwórek są wyłączone z zabudowy, z drugiej jednak strony plan dopuszcza szereg obiektów budowlanych które na tym terenie są możliwe do realizacji np. parkingi podziemne; elementy małej architektury a także urządzenia rekreacyjne, sportowe i place zabaw dla dzieci stanowiące obiekty małej architektury w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie Sygn. Akt II SA/Łd 256/10 (publ. LEX nr 794958), że „*Jakkolwiek bowiem faktem jest, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”, jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości: pod pojęciem zakazu rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś” (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 967); pojęcia „zabudowy” nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budowy, zawartej w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Budowa oznacza zaś wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, jego rozbudowę, odbudowę oraz nadbudowę. Również leksykalne określenie pojęcia zabudowy oznacza zresztą wznoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 969)*”. Podobnie należy kwalifikować sformułowanie granic terenów „wyłączonych z zabudowy”, a więc takich terenów, które nie będą podlegać zabudowie.

Zgodnie z definicją „*obiekty budowlane*” zawartego w art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, „*należy przez to rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych*”.

Powyższe oznacza, iż ustalenia części graficznej oraz tekstowej zawartej w § 3 ust. 1 pkt 3, § 11 ust. 5 pkt 1, 2 i 3 uchwały, są sprzeczne z ustaleniami § 11 ust. 5 pkt 4 i 6 uchwały w brzmieniu: „5. Określa się zasady zagospodarowania terenów podwórek wyłączonych z zabudowy: (...) 4) ustala się zakaz sytuowania zabudowy na terenie oraz nad terenem podwórka, zakaz sytuowania nadwieszonych budynków, przy czym dopuszcza się lokalizację elementów małej architektury oraz parkingów podziemnych, jeżeli ich lokalizacja nie koliduje z istniejącą wartością zielenią; (...) 6) ustala się zachowanie, przebudowę lub budowę urządzeń rekreacyjnych, sportowych i placów zabaw dla dzieci.”.

Należy zauważyć, iż z rysunku planu, w żaden sposób nie wynika, aby na terenach podwórek włączonych z zabudowy, można byłoby lokalizować parkingi podziemne, które w myśl art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane zaliczają się do budynków stanowiących obiekty budowlane, które są trwale związane z gruntem i wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych. Ponadto skoro dopuszczenie ich lokalizacji jest uwarunkowane brakiem kolizji z wartością zielenią, to tym bardziej plan powinien jednoznacznie przesądzać o możliwości usytuowania tych budowli podziemnych, a nie pozostawiać tę kwestię do rozstrzygnięcia innemu niż rada gminy organowi administracji.

Sprzeczne ustalenia pomiędzy rysunkiem i tekstem planu dotyczą również objętego ochroną w planie zabytkowego budynku mieszkalnego położonego przy ul. Stanisławowskiej 11, w granicach terenu oznaczonego symbolem **A1.1MW/U**. **Wyznaczone na tym terenie nieprzekraczalne linie zabudowy umożliwiają rozbudowę tego budynku**, podczas gdy w § 9 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 uchwały, zakazano naruszania właściwej dla pierwowzoru bryły budynku oraz ustalono ochronę elewacji frontowych poprzez zachowanie, remont, konserwację elewacji lub części elewacji zachowanych zgodnie z pierwowzorem lub przywrócenie wyglądu elewacji zgodnego z pierwowzorem. W § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały określono, że „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 3) elementach właściwych dla pierwowzoru – należy przez to rozumieć te elementy lub części budynków i obiektów zabytkowych, które zostały ujęte w dokumentacji konserwatorskiej lub wskazane do zachowania przez konserwatora zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;”.

Niejednoznaczne ustalenie na rysunku planu obszaru, na którym dopuszczono zabudowę lub rozbudowę istniejącej zabudowy, dotyczy również terenu oznaczonego symbolem **A2.1U-K**, objętego strefą KZ-A ochrony wszystkich parametrów historycznego układu urbanistycznego zespołu dawnego Instytutu Weterynarii wpisanego do rejestru zabytków.

Nieprzekraczalne i obowiązujące linie zabudowy zostały wyznaczone na tym terenie w sposób fragmentaryczny i nie „domykają” obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, a tym samym nie przesądzają, na której części terenu wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę, bądź rozbudowę istniejącej zabudowy. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonych powyżej definicji nieprzekraczalnych i obowiązujących linii 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.

Do sytuowania zabudowy w obrębie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, zgodnie z ustalonymi na rysunku planu liniami zabudowy, odwołują się ustalenia: § 11 ust. 4, § 19 ust. 1 pkt 2 lit. j, § 19 ust. 2 pkt 2 lit. i, § 19 ust. 3 pkt 2 lit. h, § 19 ust. 4 pkt 2 lit. h, § 19 ust. 5 pkt 2 lit. h, § 19 ust. 7 pkt 2 lit. h uchwały.

Skoro zatem na rysunku planu wyznaczono linie zabudowy w sposób fragmentaryczny, bez możliwości jednoznacznego określenia punktu do którego mają one obowiązywać, to tym samym nie wyznaczono obszaru, na którym może być lokalizowana zabudowa, o której mowa w ustaleniach planu. Nieprawidłowości te skutkują tym, że plan miejscowy jest w tym zakresie nieprecyzyjny i nieczytelny, a jego stosowanie może prowadzić do dowolności w interpretacji jego zapisów. 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, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej) w sposób jednoznaczny, **nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych i uniemożliwiających dowolne i uznaniowe jej lokalizowanie**.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga **domyślnej interpretacji** przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych, przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie zgłoszenia budowy).

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe dotyczy terenów oznaczonych symbolami: **A1.1MW/U, A1.4MW, A1.5MW i A2.1U-K**.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, 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.

Stanowisko, w zakresie określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie Sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż *„Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”*;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie Sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż *„(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu*

budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie Sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. „Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych

terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło tym samym do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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

To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

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

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

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

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

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyżej, organ nadzoru stwierdza, że w zakresie określenia linii zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: **A1.4MW**, **A1.5MW**, **A2.1U-K** oraz na terenie **A1.1MW/U**, ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu nie mają powiązania z jego częścią tekstową, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do tych terenów.

Natomiast dla terenu oznaczonego symbolem **A2.3ZP**, ustalenia planu nie spełniają wymogów 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., w zakresie określenia na tym terenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

W **§ 4 ust. 6** uchwały „Ustala się przeznaczenie dla terenów zieleni urządzonej oznaczonych symbolem **ZP**: 1) przeznaczenie podstawowe: zieleni urządzona, zieleni parkowa; 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) komunikacja piesza i rowerowa, b) usługi z zakresu gastronomii, sportu, rekreacji, wypoczynku i kultury w formie: pawilonów parkowych, o których mowa w § 10 ust. 10 oraz urządzeń i obiektów terenowych lub obiektów małej architektury; 3) zakazuje się sytuowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2, chyba że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej;”.

Poprzez „pawilon parkowy” należy rozumieć „parterowy budynek o lekkiej konstrukcji i charakterze architektury ogrodowej, przeznaczony do sytuowania na terenach parkowych, związany z funkcją terenu;” (vide **§ 2 ust. 1 pkt 18** uchwały).

Zasady dotyczące sytuowania i kształtowania pawilonu parkowego zawarto w **§ 10 ust. 10** uchwały w brzmieniu: „10. Określa się zasady dotyczące sytuowania i kształtowania pawilonu parkowego: 1) ustala się przeznaczenie strefy lokalizacji pawilonu parkowych: a) przeznaczenie podstawowe: usługi związane z funkcją parku z zakresu gastronomii, kultury, sportu, zieleni urządzona, b) dopuszcza się realizację obiektów, takich jak: restauracje, bary, kluby, galerie, pawilony wystawowe, wypożyczalnie sprzętu sportowego, informacje miejskie i turystyczne, c) zakazuje się sytuowania: funkcji usługowych innych niż wymienione w lit. a i b, usług uciążliwych oraz obiektów i urządzeń uciążliwych, których uciążliwość wykracza poza granice lokalizacji; 2) dopuszcza się sytuowanie pawilonów parkowych wyłącznie na terenach stref lokalizacji pawilonów parkowych wyznaczonych na rysunku planu; w jednej strefie lokalizacji pawilonów parkowych dopuszcza się sytuowanie nie więcej niż jednego pawilonu parkowego; 3) powierzchnia użytkowa pawilonu parkowego nie powinna być większa niż 400 m²; powierzchnia tarasu ogródka gastronomicznego, przestrzeni wystawowoekspozycyjnej lub innych urządzeń przy pawilonie nie powinna być większa niż 400 m²; 4) w ramach tarasu ogródka gastronomicznego dopuszcza się realizację lekkich przekryć, werand i ogrodów zimowych; 5) wysokość pawilonu nie powinna być większa niż 8 m; długość elewacji lub rozpiętość pawilonu nie powinna być większa niż 30 m; 6) ustala się sytuowanie budynków i obiektów o wysokich walorach architektonicznych; minimum 75% elewacji pawilonu powinno być przeszklonych lub otwartych, nie dotyczy to części wbudowanych w skarpe ziemną; 7) dopuszcza się stosowanie dachów płaskich, dachów spadzistych o kącie nachylenia połaci dachowych do nie więcej niż 20°, dachów szklanych o kącie nachylenia połaci dachowych do 35° oraz dachów pokrytych zielenią o kształtach nieregularnych; 8) zakazuje się sytuowania obiektów tymczasowych, przy czym nie dotyczy to tarasów i ogródków kawiarnianych przy pawilonach parkowych; 9) w pawilonach ustala się obowiązek sytuowania toalet dostępnych publicznie; (...)”.

Z zapisów **§ 10 ust. 10** uchwały wynika, że określona została wyłącznie wysokość zabudowy planowanego pawilonu, długość jego elewacji lub rozpiętości oraz powierzchnia użytkowa i powierzchnia tarasu ogródka gastronomicznego.

Natomiast w **§ 19 ust. 9 pkt 2 lit. c** uchwały ustalono, że dla terenu **A2.3ZP** minimalnej powierzchni biologicznie czynnej – nie ogranicza się, co oznacza, iż nie określono udziału powierzchni biologicznie czynnej na przedmiotowym terenie, pomimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Z powyższych ustaleń wynika, że dla terenu **A2.3ZP**, nie określono w uchwale obligatoryjnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, do których należą: wskaźnik intensywności zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, co narusza

wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stosownie do wymogu 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. **ustalenia dotyczące gabarytów projektowanej zabudowy, w tym także jej rozbudowy, należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie wysokości projektowanej zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie wysokości projektowanej zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy.

Z wyznaczonych na rysunku planu linii zabudowy wynika, że na terenach przeznaczonych w planie pod zabudowę, oznaczonych symbolami: **A1.1MW/U, A1.2MW/U, A1.3U-O, A1.4MW, A1.5MW, A2.1U-K możliwa jest rozbudowa zabudowy istniejącej.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „2. Określa się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu i niewymienionych w ust. 1: 1) ustala się wysokość zabudowy, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi; **ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy nie dotyczy remontu, przebudowy lub rozbudowy istniejących budynków wyższych o przeznaczeniu zgodnym z planem, przy czym budynki te nie mogą być nadbudowywane; wysokość innych obiektów budowlanych nie może przekraczać wysokości zabudowy, przy czym nie dotyczy to urządzeń telekomunikacyjnych;**” wynika, że w przypadku rozbudowy istniejących budynków wyższych **od ustalonej w planie wysokości, nie ustalono wysokości tej rozbudowy.**

Skoro plan przewiduje realizację rozbudowy zabudowy istniejącej, to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w 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., dotyczące określenia także gabarytów rozbudowywanej zabudowy. Rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego rozbudowy, jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Brak określenia maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu do rozbudowy budynków istniejących, uniemożliwia *de facto* tę rozbudowę. Stanowi również o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, zawartych w 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.

Ponadto, w § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę, zawarto ustalenia w brzmieniu: „2) ustala się maksymalną intensywność zabudowy, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi; ustalenie maksymalnej intensywności zabudowy nie dotyczy remontu, przebudowy

lub nadbudowy istniejących budynków o przeznaczeniu zgodnym z planem, których intensywność zabudowy jest większa niż określona w ustaleniach szczegółowych; nie ogranicza się minimalnej intensywności zabudowy na obszarze objętym planem;”.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, pojęcie „maksymalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej”, poprzez które należy rozumieć „największą nieprzekraczalną wartość stosunku powierzchni całkowitej zamkniętej wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków istniejących i sytuowanych na działce budowlanej do powierzchni całkowitej działki budowlanej; do powierzchni całkowitej zamkniętej nie wlicza się powierzchni balkonów, loggii, podcieni, tarasów, prześwitów bramowych, ramp itp.,” to ustalenia zawarte w § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały, prowadzą do wniosku, że w przypadku nadbudowy istniejących budynków, nie ustalono wskaźnika intensywności zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **Powyższe oznacza również zawarcie w planie sprzecznych ustaleń zawartych w części ogólnej oraz w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów.**

W związku z powyższym, w uchwale nie ustalono wysokości i wskaźnika intensywności zabudowy dla budynków odpowiednio rozbudowywanych i nadbudowywanych. Powyższe oznacza, że na terenach: **A1.1MW/U, A1.2MW/U, A1.3U-O, A1.4MW, A1.5MW, A2.1U-K** rozbudowa istniejących budynków wyższych niż wysokość ustalona w planie, a także nadbudowa budynków, dla których intensywność jest większa niż określona w ustaleniach szczegółowych, nie będzie możliwa.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. obligującego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) **określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym**, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisem tym „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.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przepisów tych wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze,

w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. Sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „*Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”;*
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. Sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „*Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. Sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „*Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano 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). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady*

te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, **Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego.** Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urzędu (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 15 uchwały w sposób ogólny określają zasady przebudowy, rozbudowy lub budowy urządzeń infrastruktury technicznej na obszarze objętym planem bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Z ustaleń zawartych w § 15 ust. 1 uchwały wynika zarówno możliwość budowy nowych, jak i przebudowy, zmiany przebiegu oraz rozbudowy istniejących urządzeń infrastruktury technicznej, przy czym sieci, jak i urządzenia te mogą być lokalizowane nie tylko w liniach rozgraniczających dróg publicznych i dróg wewnętrznych, ale także na terenach działek budowlanych, a więc

na całym obszarze objętym planem, bez wyznaczenia ich przebiegu, bez określenia powiązań z układem już istniejącym, jak również bez jakiegokolwiek określenia ich parametrów. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Uchwała zawiera również szereg rozbieżnych ustaleń, dotyczących jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem **1KDD-PJ**, bowiem teren o tym symbolu został określony jako:

- ulica (droga publiczna) – aleja pieszo – jezdna (vide: § 4 ust. 11, § 7 ust. 1 pkt 2, § 10 ust. 1 pkt 3, § 10 ust. 3, § 10 ust. 8, § 10 ust. 8 pkt 7, § 13 ust. 1 pkt 1, § 13 ust. 1 pkt 4, § 13 ust. 1 pkt 5, § 13 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 14 ust. 1 pkt 4, § 15 ust. 1 pkt 2, § 15 ust. 10 pkt 3, § 20 ust. 5 pkt 1 lit. a uchwały);
- droga publiczna klasy dojazdowej (vide: § 13 ust. 1 pkt 5, § 13 ust. 2 pkt 1 lit c, § 14 ust. 1 pkt 3, § 20 ust. 5, § 20 ust. 5 pkt 3 uchwały);
- inwestycja celu publicznego – droga publiczna (vide § 20 ust. 5 pkt 1 lit. b uchwały);
- droga kategorii gminnej (vide § 20 ust. 5 pkt 4 uchwały);
- droga (vide § 19 ust. 7 pkt 3 lit. e uchwały);
- projektowana alejka piesza (vide § 20 ust. 5 pkt 2 uchwały);
- aleja pieszo – jezdna (vide: § 14 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, § 4 ust. 11 pkt 3 uchwały);
- ciąg pieszo – jezdny (vide § 2 ust. 1 pkt 25 uchwały);

W § 4 ust. 11 pkt 1 uchwały, ustalono, że przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych symbolem **KDD-PJ** jest „komunikacja piesza, komunikacja rowerowa i komunikacja kołowa o ruchu uspokojonym oraz urządzenia techniczne związane z oświetleniem i odwodnieniem ciągów pieszych”.

Jednocześnie w § 20 ust. 5 pkt 5 lit. b i lit. c uchwały, ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego dla terenu oznaczonego symbolem **1KDD-PJ**, w brzmieniu: „b) ustala się zagospodarowanie ulicy w sposób uniemożliwiający wjazd (nie dotyczy to dojazdu dla służb publicznych), c) ustala się zagospodarowanie ulicy w formie wspólnej przestrzeni dla ruchu pieszego i rowerowego, bez wydzielania jezdni,”.

Skoro teren **1KDD-PJ** ma zostać zagospodarowany w sposób uniemożliwiający wjazd, za wyjątkiem dojazdu dla służb specjalnych, to nie będzie on faktycznie spełniał wymogów dotyczących drogi publicznej, gdyż droga ta nie będzie przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego oraz nie będzie z niej mógł korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, a więc nie będzie drogą publiczną klasy dojazdowej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych (art. 1).

W tym miejscu należy nadmienić, że z Złącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały, pn. *Rozstrzygnięcie w sprawie rozpatrzenia uwag zgłoszonych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ronda Wiatraczna część II nieuwzględnionych przez Prezydenta m.st. Warszawy* wynika, że „Plan ustala zagospodarowanie **alei 1KDD-PJ w formie wspólnej przestrzeni dla ruchu pieszego i rowerowego**. (...) Należy zachować projektowaną **aleję pieszo-jezdną 1KDD-PJ, która zgodnie z ustaleniami planu ma zostać zagospodarowana w sposób uniemożliwiający wjazd samochodów** (nie dotyczy to dojazdu dla służb publicznych) oraz bez wydzielania jezdni. Należy zachować lub umożliwić dojazd służbom ratunkowych i porządkowych na teren szkolnego boiska. Ponadto ciąg pieszo-jezdny 1KDD-PJ jest konieczny do zapewnienia sprawnej obsługi komunikacyjnej w rejonie siedziby Orkiestry Sinfonia Varsovia. (vide: Uwaga 1, Uwaga 3, Uwaga 4). Przy czym, w uzasadnieniu rozpatrzenia Uwagi 6 zapisano, że „Projektowaną aleję pieszo-jezdną 1KDD-PJ należy zachować jako drogę publiczną.”

Organ nadzoru wskazuje, że brak jest podstaw do zamieszczenia w planie informacji o zaliczeniu projektowanego terenu **1KDD-PJ** do kategorii dróg gminnych.

Pojęcie *drogi* należy rozumieć w oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 4 pkt 2 ww. ustawy, „*droga*” jest to „*budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno – użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym*”.

Zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych – „*Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej 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*”.

Z art. 2 ust. 1 ww. ustawy wynika, że droga kategorii gminnej jest drogą publiczną. Do dróg gminnych, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, można zaliczyć drogę, która spełnia prawne warunki uznania za drogę publiczną, tj. „*Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych*”.

Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ww. ustawy), a ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ww. ustawy).

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje zawarte w ustawie o drogach publicznych nie przewidują możliwości zaliczenia do określonej kategorii dróg publicznych, dróg znajdujących się w fazie projektu. Zaliczenie nowej drogi do odpowiedniej kategorii w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych, następuje dopiero po jej wybudowaniu, z chwilą włączenia do eksploatacji. Z ustaleń uchwały wynika, że teren **1KDD-PJ** jest dopiero projektowaną „drogą publiczną klasy dojazdowej – ciągiem pieszo – jezdnym”.

W piśmie z dnia 12 lutego 2016 r. znak RW-WS.0711.11.2016.MGU, przekazanym w związku z prowadzonym przez organ nadzoru postępowaniem wyjaśniającym dotyczącym przedmiotowej uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy poinformowała, że nie podjęła uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych projektowanej alei pieszo – jezdnej oznaczonej symbolem 1KDD-PJ. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w piśmie Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, znak AM-WPM-P.6721.132.2015.MKO, z dnia 11 lutego 2016 r., (załączonym do ww. pisma), „*Rada m.st. Warszawy nie podjęła uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych projektowanej alei pieszo jezdnej oznaczonej symbolem 1KDD-PJ. Podjęcie takiej uchwały będzie możliwe dopiero po wykonaniu podziału ewidencyjnego gruntów. Podział ten będzie mógł być przeprowadzony po wejściu w życie przedmiotowej uchwały, gdy zaistnieje podstawa jego dokonania - zgodnie z art. 93 i 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Wyjaśniamy także, że teren 1KDD-PJ został zaprojektowany jako droga publiczna klasy dojazdowej. Nazwa „aleja pieszo-jezdna” określa jedynie charakter użytkowy drogi, mający sugerować dobór odpowiednich rozwiązań technicznych i jednocześnie właściwych klasie drogi dojazdowej. (...) Wyjaśniamy ponadto, że istnienie tej drogi jest warunkowane zapewnieniem bezpieczeństwa oraz sprawnej obsługi komunikacyjnej wokół terenu kompleksu zabudowy Orkiestry Sinfonia Varsovia – instytucji kultury o znaczeniu regionalnym.*”.

Biorąc pod uwagę wskazane przepisy ustawy o drogach publicznych oraz stanowisko Rady Miasta Stołecznego Warszawy, stwierdzić należy, iż brak jest podstaw do zaliczenia terenu 1KDD-PJ do dróg publicznych kategorii gminnej w drodze uchwały rady w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia § 20 ust. 5 pkt 4 uchwały, zaliczające teren 1KDD-PJ do kategorii dróg gminnych, zostały podjęte z naruszeniem przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, a tym samym o naruszeniu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Do naruszenia wskazanych powyżej art. 7 ust. 2 przepisów ustawy o drogach publicznych, doszło także poprzez ustalenia zawarte w **§ 20 ust. 6 pkt 3** uchwały, informujące o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych terenu placu osiedlowego oznaczonego symbolem **1KD-PM**, o którym mowa w **§ 20 ust. 6** uchwały. Powyższe stanowi o stwierdzeniu nieważności ustalenia **§ 20 ust. 6 pkt 3** uchwały.

Stanowisko organu nadzoru, w zakresie zaliczenia do kategorii dróg gminnych mającej dopiero powstać drogi, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2014 r. Sygn. akt I OSK 708/14 (pbl. LEX nr 1511187);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 7 maja 2009 r. Sygn. akt II SA/Bk 778/08 (pbl. LEX nr 569274)
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 stycznia 2010 r. Sygn. akt II SA/Ke 708/09 (pbl. LEX nr 6000140).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że ustalenia zawarte w:

- **§ 10 ust. 8 pkt 7** uchwały, odnoszące się do „*terenu dróg publicznych – alei pieszych (KDD-P)*”;
- **§ 19 ust. 2 pkt 2 lit. i** uchwały, ustalające linie zabudowy na terenie **A1.2MW/U** od strony „*alei pieszej 1KDD-P, zgodnie z rysunkiem planu (...)*”, są sprzeczne z rysunkiem planu, na którym nie ma terenów oznaczonych symbolami **KDD-P** i **1KDD-P**.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia przeznaczenia terenu a także jednoznacznego określenia linii rozgraniczających teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia linii zabudowy, gabarytów i intensywności a także powierzchni zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII/566/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Ronda Wiatraczna część II, w zakresie:

- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.1MW/U, A1.4MW, A1.5MW, A2.1U-K oraz A2.3ZP;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.6KDw, 1KDZ, 2KDZ, 1KDL, 1KDD, 1KDD-PJ, 1KD-PM, 1Z, 2Z i 3Z;
- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 5 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz budynki przebudowywane (...)”;
- § 9 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wymagają zgody właściwego konserwatora zabytków (...)”, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem A1.3U-O;
- § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub rozbudowy (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.2MW/U i A1.3U-O;
- § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub nadbudowy (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1.2MW/U i A1.3U-O;
- § 12 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)”; dopuszcza się wydzielenie działek w powierzchni mniejszej niż ustalona w przepisach szczegółowych wyłącznie pod obiekty infrastruktury technicznej (...)”;
- § 15 ust. 10 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)”, w szczególności nieruchomości, które są administrowane przez jednego zarządcę (...) za zgodą właściciela (...)”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

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

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera