



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.94.2016.MO

Warszawa, 16 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/653/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej 1, w odniesieniu do ustaleń:

- § 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym dopuszczalne jest wysunięcie poza te linie, na odległość nie większą niż 2,0 m, części budynku takich jak schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, markizy, oświetlenie zewnętrzne, szyldy, reklamy oraz ocieplenia budynków (...)”, dla obowiązującej linii zabudowy wyznaczonej wzdłuż zachodniej i południowej linii rozgraniczającej terenu oznaczonego symbolem 1.UO;
- § 11 ust. 1 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2016 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXVI/653/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej 1.

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.), 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych oraz wykroczenie poza zakres wynikający z przepisów ustawy o p.z.p., nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: 1. Ustala się strefę pośredniej ochrony stoku Skarpy Warszawskiej, obejmującą pas terenu o szerokości 100 m od korony skarpy i 50 m od dolnej krawędzi stoku skarpy, zgodnie z rysunkiem planu, dla której: 1) wskazuje się obowiązek wykonywania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych, według przepisów odrębnych;”.

Powyższe ustalenia uchwały, nakładające na inwestora obowiązek wykonywania dokumentacji geologiczno – inżynierskiej dla wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych w strefie pośredniej ochrony stoku Skarpy Warszawskiej, dotyczą uregulowań odnoszących się do postępowania administracyjnego związanego z uzyskaniem pozwolenia na budowę, określonych w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290). Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy, „3. Projekt budowlany powinien zawierać: (...) 4) w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.”.

O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę wyników ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż powyższy obowiązek nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Z przytoczonych przepisów ustawy wynika zatem, że badania geologiczno – inżynierskie, jak też geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych, są wymagane tylko w zależności od potrzeb. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenie ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz w § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych w ustawie Prawo budowlane oraz wskazanego powyżej rozporządzenia wykonawczego, wydanego na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 2 tej ustawy. Tym samym Rada Miasta Stołecznego Warszawy w ustaleniach § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ale również weszła w kompetencje organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę. 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.

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.

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.

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

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Stołecznego Warszawy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. 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”.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., naruszają również przytoczone powyżej przepisy odrębne. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu zawartych w § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 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 18 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1141/13.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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.

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

Uchwałą Nr LXIV/1780/2013 z dnia 12 września 2013 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej 1. W § 1 ww. uchwała stanowi, iż „1. *Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej 1, obejmującego obszar działek ewidencyjnych nr 55/2, 55/3 i 55/4 z obrębu 5-04-05. 2. Granice obszaru objętego uchwałą określa załącznik graficzny, stanowiący integralną część uchwały.*”.

Zgodnie z § 1 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 1 uchwały, „1. *Uchwala się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej 1, zwany dalej „planem”, obejmującego obszar działek ewidencyjnych z obrębu 5-04-05 nr 55/2, 55/4 oraz działek nr 55/5 i 55/6 powstałych w wyniku podziału działki nr 55/3. 2. Granice obszaru planu, o których mowa w § 1, przedstawia sporządzony w skali 1:1000 rysunek planu. 3. Integralną częścią uchwały są załączniki: 1) załącznik nr 1 – rysunek planu sporządzony w skali 1:1000;*”.

Z § 13 uchwały oraz z rysunku planu wynika, że obszar objęty planem stanowi teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi, oznaczony symbolem 1.UO, którego przeznaczeniem podstawowym są usługi z zakresu oświaty – szkoła, szkolne boiska sportowe, a przeznaczeniem dopuszczalnym – usługi z zakresu sportu, związane z funkcją podstawową oświaty (*vide* § 13 ust. 1 uchwały).

W ramach ogólnych zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustalono, że kształtowanie zabudowy następuje m.in. poprzez „*sytuowanie budynków zgodnie z obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu*” (*vide* § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały).

Przepisy szczegółowe dla terenu 1.UO stanowią, że „ustala się nieprzekraczalne i obowiązujące linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu;” (vide § 13 ust. 3 pkt 11 uchwały).

W myśl § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, obowiązujące linie zabudowy są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu na rysunku planu. Zgodnie z § 2 pkt 4 uchwały, „Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 4) obowiązujących liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, wzdłuż których obowiązuje sytuowanie lica ścian frontowych budynków, przy czym dopuszczalne jest wysunięcie poza te linie, na odległość nie większą niż 2,0 m, części budynku takich jak schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, markizy, oświetlenie zewnętrzne, szyldy, reklamy oraz ocieplenia budynków;”.

Z analizy rysunku planu wynika, że budynek szkoły znajdujący się na terenie 1.UO, od strony zachodniej i południowej usytuowany jest bezpośrednio przy granicy obszaru objętego planem, bowiem jego zachodnia ściana stanowi zachodnią granicę działki nr ew. 55/5 z obrębem 5-04-05, zaś fragment południowej ściany tego budynku stanowi część południowej granicy tej działki ewidencyjnej.

Wyznaczone na rysunku planu obowiązujące linie zabudowy na terenie 1.UO, pokrywające się z zachodnią ścianą i południową ścianą istniejącego budynku szkoły, a także z granicą obszaru objętego planem, w związku z definicją obowiązującej linii zabudowy oznaczają, iż takie części budynku szkoły, jak: schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, markizy, oświetlenie zewnętrzne, szyldy, reklamy oraz ocieplenia budynków, będą mogły być sytuowane poza wyznaczonymi obowiązującymi liniami zabudowy, a tym samym poza granicą obszaru objętego planem, co jest niezgodne z ustaleniami § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały. W związku z powyższym, ustalenia uchwały, w tym zakresie, dotyczą terenu znajdującego się poza obszarem objętym planem miejscowym.

Organ nadzoru stwierdza, że także inne ustalenia uchwały zostały sformułowane w odniesieniu do terenów znajdujących się poza obszarem objętym planem. Dotyczy to ustaleń zawartych w § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. ustala się prowadzenie liniowej infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg publicznych w taki sposób, aby ich lokalizacja nie kolidowała z projektowanymi oraz istniejącymi urządzeniami drogowymi: 1) ustala się prowadzenie liniowej infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg publicznych w taki sposób, aby ich lokalizacja nie kolidowała z projektowanymi oraz istniejącymi urządzeniami drogowymi; 2) dopuszcza się użytkowanie istniejącej infrastruktury technicznej oraz zmianę jej lokalizacji w przypadku, gdy nastąpi kolizja z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu przewidzianymi w planie do realizacji zgodnie z ustaleniami planu i wymaganiami zawartymi w przepisach odrębnych.”.

Zgodnie z rysunkiem planu, w granicach obszaru objętego planem nie ma terenów przeznaczonych pod drogi publiczne, w liniach rozgraniczających których, ustalono prowadzenie liniowej infrastruktury technicznej. W związku z powyższym, ustalenia § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, wykraczają poza obszar planu.

Reasumując stwierdzić należy, iż w § 2 pkt 4, w odniesieniu do zachodniej i południowej granicy planu oraz w § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwała reguluje zasady zagospodarowania terenów znajdujących się poza granicami obszaru planu określonymi w uchwale intencyjnej oraz niezgodnie z § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały.

Skoro granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia tego planu, to uchwalony plan nie może zawierać zapisów dotyczących obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, ponieważ stanowił to naruszenie właściwości organu gminy. Regulacje w tym przypadku możliwe są tylko poprzez zmianę granic obszaru objętego planem, a więc poprzez zmianę uchwały o przystąpieniu.

Sporządzając projekt przedmiotowego planu miejscowego, niezgodnie z dyspozycją zawartą w uchwale o przystąpieniu, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy naruszył kompetencję organu uchwałodawczego, który zobowiązał organ wykonawczy miasta do sporządzenia projektu planu miejscowego w granicach określonych w uchwale intencyjnej.

Uchwała, we wskazanym powyższej zakresie, narusza dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.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 oraz do naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w zakresie sporządzenia planu miejscowego w granicach obszaru wyznaczonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

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, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość 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 XXVI/653/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej 1*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przy czym dopuszczalne jest wysunięcie poza te linie, na odległość nie większą niż 2,0 m, części budynku takich jak schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, markizy, oświetlenie zewnętrzne, szyldy, reklamy oraz ocieplenia budynków (...)”, dla obowiązującej linii zabudowy wyznaczonej wzdłuż zachodniej i południowej linii rozgraniczającej terenu oznaczonego symbolem 1.UO;
- § 11 ust. 1 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały,

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 Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipera