



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 stycznia 2017 r.

LEX-I.4131.251.2016.MO

Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa

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 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/972/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej – część północna C.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 grudnia 2016 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXVIII/972/2016 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej – część północna C.*

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 2016 r. poz. 778 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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 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 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

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.

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 LVII/1711/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej. Powyższa uchwała została zmieniona uchwałami Rady Miasta Stołecznego Warszawy:

- Nr LVI/1594/2013 z dnia 23 maja 2013 r.;
- Nr LXI/1681/2013 z dnia 11 lipca 2013 r.;
- Nr LXXXII/2079/2014 z dnia 15 maja 2014 r.

W § 1 pkt 3 uchwały Nr LXXXII/2079/2014 zawarto ustalenia w brzmieniu: „*W uchwale Nr LVII/1711/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej § 1.1 otrzymuje brzmienie: „Przystępuje się do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej w pięciu częściach, które będą odrębnie uchwalane i wyznacza się ich następujące granice: (...) 3) dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej – część północna C: obszar obejmuje działkę ewidencyjną o numerze 49/1 z obrębem 6-01-04;”*. W § 2 tej uchwały intencyjnie ustalono, że granice ww. obszaru zostały określone na załączniku graficznym nr 1, stanowiącym jej integralną część.

Zgodnie z § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały, „1. Uchwala się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej - część północna C zwany dalej planem, obejmujący działkę ewidencyjną o numerze 49/1 z obrębu 60104. 2. Integralną częścią planu jest rysunek planu sporządzony w skali 1:1000, stanowiący załącznik graficzny nr 1.”.

W § 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały ustalono, że „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 2) rysunku planu - należy przez to rozumieć rysunek planu na kopii mapy zasadniczej w skali 1:1000 stanowiący załącznik nr 1; 3) obszarze planu - należy przez to rozumieć działkę ewidencyjną o numerze 49/1 z obrębu 60104;”.

Z części tekstowej i graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem wyznaczono liniami rozgraniczającymi tereny oznaczone symbolami:

- 1A U teren przeznaczony pod usługi;
- 1B KDW teren przeznaczony pod drogę wewnętrzną;
- 1 KD-Z teren przeznaczony pod drogę publiczną klasy zbiorczej.

Na terenie 1A U określono obszar przeznaczony pod zabudowę usługową, poprzez wyznaczone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy oraz poprzez ustalenia zawarte w § 16 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „linie zabudowy – wg rysunku planu”.

W myśl § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu zawartymi na rysunku planu. Zgodnie z § 2 pkt 6 uchwały, „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, przed które nie może być wysunięta żadna nadziemna część realizowanego budynku z pominięciem gzymsów, balkonów, loggii i wykuszy oraz wspornikowych lub podwieszonych zadaszeń nad wejściem do budynku wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m; warstwy termomodernizacji budynków, podziemne kondygnacje zabudowy, schody ewakuacyjne z kondygnacji podziemnych, strefy zjazdów i wyjazdów z garaży podziemnych oraz obiekty małej architektury, z wykluczeniem wind, czerpni i wyrzutni powietrza, mogą być lokalizowane przed liniami;”.

Na rysunku planu, wyznaczone w ramach terenu 1A U, nieprzekraczalne linie zabudowy pokrywają się z północną i wschodnią granicą obszaru objętego planem, a także częściowo tj. na odcinku ok. 154 m z jego południową granicą oraz na odcinku ok. 7 m z zachodnią granicą tego obszaru. Z rysunku planu wynika tym samym, że tak usytuowane linie zabudowy stanowią część granic działki ewidencyjnej nr 49/1 z obrębu 6-01-04, stanowiącej obszar objęty planem, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały.

W związku z definicją nieprzekraczalnych linii zabudowy, powyższy sposób wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy na tym terenie oznacza, że gzymsy, balkony, loggie i wykusze oraz wspornikowe lub podwieszone zadaszenia nad wejściem do budynku wystające poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m, warstwy termomodernizacji budynków, podziemne kondygnacje zabudowy, schody ewakuacyjne z kondygnacji podziemnych, strefy zjazdów i wyjazdów z garaży podziemnych oraz obiekty małej architektury, mogą być lokalizowane poza tymi liniami zabudowy, a tym samym poza granicą obszaru objętego planem miejscowym.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż w § 2 pkt 6 uchwała, w odniesieniu do północnej, wschodniej, południowej (na odcinku ok. 154 m) i zachodniej (na odcinku ok. 7 m) granicy obszaru objętego planem, reguluje zasady zagospodarowania terenu znajdującego się poza granicami obszaru planu określonymi w zmienionej uchwale intencyjnej oraz niezgodnie z ustaleniami § 1 ust. 1, § 2 pkt 3 uchwały.

Skoro granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w zmienionej 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 tej uchwale intencyjnej, ponieważ stanowi 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.

Uchwała o przystąpieniu stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Sporządzając projekt przedmiotowego planu miejscowego, niezgodnie z dyspozycją zawartą w zmienionej 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, a także w sposób istotny naruszył zasady sporządzania planu miejscowego w związku z naruszeniem ww. art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

W wyniku dokonanej analizy uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała narusza także przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do lokalizowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 listopada 2015 r., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8.

Przepis art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o p.z.p. został zmieniony przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1713) z dniem 11 listopada 2015 r. Zgodnie z wprowadzoną zmianą, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb, granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a. Ponadto, na mocy art. 1 pkt 2 lit. a ww. ustawy zmieniającej, w art. 15 dodany został ust. 2a, w brzmieniu: „*Plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlowego, o którym mowa w art. 10 ust. 3a, sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w wyniku realizacji tego obiektu.*”.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 listopada 2015 r., w studium określa się w szczególności obszary rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Przepis ten został zmieniony przez art. 41 pkt 3 lit. b tiret trzecie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777 z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r., otrzymując nowe brzmienie, w którym nie ma zapisów do ww. obiektów handlowych.

Natomiast przepisem art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dniem 11 listopada 2015 r., w art. 10 ustawy o p.z.p. dodano ust. 3a i ust. 3b, w brzmieniu: „*3a. Jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane. 3b. Lokalizacja obiektów, o których mowa w ust. 3a, może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”.

W granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym dopuszczono lokalizowanie **obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²**. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 7) usługach – należy przez to rozumieć działalność nie związaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi prowadzoną w obiektach wolnostojących lub lokalach użytkowych wbudowanych w inne obiekty, w tym w szczególności usługi oświaty, usługi zdrowia, usługi handlu i gastronomii, z dopuszczeniem handlu prowadzonego w obiektach*”

- o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², usługi kultury, prowadzenie biur, hoteli i pensjonatów z wykluczeniem hoteli pracowniczych;”;*
- § 5 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie ochrony i kształtowania ład przestrzennego ustala się: (...) 7) dopuszczenie lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na terenie 1A U.”;*
 - § 12 pkt 7 lit. a tiret trzecie i lit. e tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się: (...) 7) zasady parkowania: a) wskaźniki zaspokojenia potrzeb parkingowych dla samochodów, minimalna liczba miejsc parkingowych – 1: (...) – dla usług handlu prowadzonego w obiektach o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² nie więcej niż 10 miejsc/1000 m² powierzchni sprzedaży, (...) e) wskaźniki zaspokojenia potrzeb parkingowych dla rowerów: (...) – dla usług handlu prowadzonego w obiektach o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² min. 10 miejsc/100 miejsc postojowych dla samochodów,*”;
 - § 16 pkt 1, pkt 3 lit. c i lit. d uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu 1A U ustala się: 1) przeznaczenie terenu: teren usług; (...) 3) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) c) ustala się 30 000 m² jako maksymalną dopuszczalną powierzchnię sprzedaży dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². d) ustala się nakaz lokalizacji całej powierzchni sprzedaży, wymienionej w lit. c, na powierzchni terenu nie większej niż 0,5 ha,”.*

Zgodnie z przytoczonymi powyżej ustaleniami uchwały, na terenie 1A U ustalono lokalizowanie nie jednego lecz wielu obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², określając jej maksymalną wielkość, jako 30 000m². Ponadto **nakazano lokalizację całej powierzchni sprzedaży na powierzchni terenu nie większej niż 0,5 ha.**

Stosownie do art. 2 pkt 19 ustawy o p.z.p. „*Ileć w ustawie jest mowa o: (...) 19) powierzchni sprzedaży*” - należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.).”.

Z powyższej definicji wynika, że w skład wielkopowierzchniowego obiektu handlowego wchodzi powierzchnia sprzedaży, która jest nierozdzielnie związana z tym obiektem. Powierzchnia ta wraz z pozostałymi jego częściami tj. m.in. magazynami, biurami, komunikacją, pomieszczeniami pomocniczymi, usługowymi, gastronomicznymi itp. składają się na całość techniczno użytkową obiektu wielkopowierzchniowego. Tym samym plan nie może zawierać ustaleń, o których mowa w § 16 pkt 3 lit. d uchwały, bowiem wyłącznym przedmiotem jego ustaleń (z wyłączeniem obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p.) winno być jednoznaczne wyznaczenie granic terenu dla potrzeb budowy obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², nie zaś wyznaczenie tylko ich powierzchni sprzedaży, ponadto odnoszącej się jedynie do poziomu terenu.

Powyższe ustalenia planistyczne nie są również możliwe do zastosowania w praktyce. Z jednej strony bowiem z ustaleń o charakterze ogólnym wynika możliwość lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w ramach całego terenu 1A U, z drugiej zaś strony wprowadza się ich ograniczenie lokalizacji powierzchni sprzedaży do 27,4% powierzchni terenu. Organ nadzoru wskazuje, że nie jest przy tym wiadomo, w jaki sposób można dokonać wyliczeń powierzchni terenu, o którym mowa w § 16 pkt 3 lit. d uchwały, w szczególności wobec faktu, iż przewidywana wysokość zabudowy na tym terenie wynosi 41 m (*vide* § 16 pkt 2 lit. e uchwały). Powyższe oznacza możliwość lokalizacji powierzchni sprzedaży na wielu kondygnacjach,

tymczasem ustalenia wprowadzające „teoretyczne” ograniczenia odnoszą się do powierzchni terenu, przy czym nie sprecyzowano jakiego.

Z rysunku planu nie wynika zatem, na której części terenu 1A U dopuszczono lokalizowanie powyższych obiektów handlowych, bowiem nie wyznaczono na nim granic obszaru pod budowę tych obiektów. Rysunek planu nie spełnia, w tym zakresie, dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o p.z.p., zobowiązującej zarówno sprzed, jak i po zmianie tego przepisu ustawy, do określenia granic terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Biorąc pod uwagę ustalenia § 16 pkt 3 lit. d uchwały oraz fakt, że teren 1A U ma powierzchnię 1,8248 ha (informacja zawarta w tabelce zamieszczonej na rysunku planu), nie dają podstaw do przyjęcia, iż cała jednostka terenowa stanowić będzie granice terenów przeznaczonych pod lokalizowanie powyższych obiektów handlowych. Oznacza to, że na terenie 1A U powinny zostać wyznaczone granice określające obszar pod budowę tych obiektów handlowych.

Zdaniem organu nadzoru ustalenia: § 2 pkt 7, § 5 pkt 7, § 12 pkt 7 lit. a tiret trzecie i lit. e tiret trzecie oraz § 16 pkt 3 lit. d uchwały, dopuszczające lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², bez wyznaczenia na rysunku planu obszaru pod ich realizację, uniemożliwiają prawidłowe stosowanie planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy.

Sytuowanie i kształtowanie dopuszczonej ustaleniami planu budowy powyższych obiektów handlowych na terenie 1A U, powinno być określone, w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych, poprzez wyznaczenie na rysunku planu obszaru ich lokalizowania, nie zaś umożliwienie dowolnego i uznaniowego określenia ustaleń w tym zakresie, organowi innemu niż rada miasta.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie tego obszaru musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną 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 postępowania administracyjnych, przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż dopuszczenie w przedmiotowym planie miejscowym lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², jest niezgodne z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, z dnia 10 października 2006 r., Nr LXXXII/2746/2006 (z późn. zm.) w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, zwanego dalej „Studium”.

W związku z tym, że uchwałę Nr LVII/1711/2009 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej, Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła w dniu 18 czerwca 2009 r., to zasady i tryb sporządzania przedmiotowego planu miejscowego oparte zostały o przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące sprzed nowelizacji ustawy, tj. sprzed 21 października 2010 r., które zobowiązują do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z ustaleniami studium.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem” oraz art. 20

ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, jego zgodności z ustaleniami studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Analiza rysunku i tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu w zakresie określenia przeznaczenia terenu, odnoszącego się do jednostki terenowej oznaczonej na rysunku Studium symbolem C.>30, są niezgodne z ustaleniami Studium.

Na rysunku Studium Nr 14, teren oznaczony w planie symbolem 1A U, znajduje się w strefie śródmieścia funkcjonalnego, w granicach jednostki terenowej oznaczonej symbolem C.>30, przeznaczonej pod tereny wielofunkcyjne.

Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium – rozdział XII pn. *Kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów (Rysunek Studium Nr 14)*, pkt A pn. *Ustalenia w zakresie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów*, ppkt 2 pn. *Struktura funkcjonalna – przeznaczenie terenów (Schemat Nr 65)*, wyodrębnione zostały m.in. tereny oznaczone symbolami:

- C... (C...) – tereny wielofunkcyjne, w tym:
 - C – tereny wielofunkcyjne;
 - C/UH – tereny wielofunkcyjne z dopuszczeniem funkcji handlowej o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², przy czym tereny usług handlu o powierzchni

sprzedaży powyżej 2000 m² mniejszej niż 0,5 ha zostały wymienione w Tabeli Nr 18;

– U... (U...) – tereny usług, w tym tereny:

- UH – usług handlu wielkopowierzchniowego, na których ustalono priorytet dla lokalizacji wielofunkcyjnych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², przy czym na rysunku Studium Nr 14, wskazano tereny usług handlu wielkopowierzchniowego (UH)* – obszary problemowe o szczególnych uwarunkowaniach wg rozdziału XXIII, natomiast tereny usług handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² mniejszej niż 0,5 ha zostały wymienione w Tabeli Nr 18.

Z powyższych ustaleń Studium wynika, że w ramach terenów wielofunkcyjnych oznaczonych symbolami C... (C...), znajdują się zarówno tereny wielofunkcyjne oznaczone symbolem C, jak też tereny wielofunkcyjne z dopuszczeniem funkcji handlowej o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oznaczone symbolem C/UH. Natomiast w ramach terenów usług oznaczonych symbolami U... (U...), znajdują się m.in. tereny przeznaczone pod usługi handlu wielkopowierzchniowego oznaczone symbolem UH.

Ze Studium nie wynika w jednoznaczny sposób, do których jego ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu, tj. C, C/UH, czy też UH, powinny odnosić się ustalenia planu w zakresie lokalizacji obiektów handlowych wielkopowierzchniowych, bowiem zapisy Studium, w tym zakresie, zawarte zostały zarówno dla jednostek terenowych C/UH, jak i dla UH.

Określenie przeznaczenia funkcji terenów wiąże się z różnymi zasadami ich zabudowy i zagospodarowania, w tym dotyczącymi m.in. wskaźników intensywności, innych dla terenów C i C/UH, a innych dla terenów U, zawartych w rozdziale XIII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*.

W tabeli Nr 18 pn. *Tereny, na których dopuszcza się funkcję handlową o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², nie wskazane na rysunku Studium, o powierzchni działki poniżej 0,5 ha*, wymieniono lokalizację Żelazna 51/53 (r. Prostej).

Skoro w powyższej tabeli, wskazano teren usług handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² lokalizowany na działce o powierzchni poniżej 0,5 ha, znajdujący się pod adresem Żelazna 51/53 (r. Prostej), to w przedmiotowym planie miejscowym, obszar przeznaczony pod realizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych nie powinien przekraczać powierzchni 0,5 ha. Tymczasem zgodnie z ustaleniami części tekstowej oraz graficznej planu wynika, iż obszar lokalizacji takich obiektów wynosi 1,8248 ha, co przekracza wartości określone w studium ponad 3,5 krotnie.

Ponadto z ustaleń studium wynika, iż lokalizacja takiego obiektu ogranicza się jedynie do obszaru narożnika południowo – wschodniego terenu 1A U położonego u zbiegu ulic Żelaznej i Prostej. Co więcej oprócz wskazania tego narożnika jako obszaru dla realizacji funkcji obiektów wielkopowierzchniowych, wskazano również numer porządkowy budynku (Żelazna 51/53), podczas gdy w ramach terenu 1A U wchodzi również zabudowania znajdujące się w północno – zachodniej części terenu pod adresem Łucka 1/3/5 (nie opisanym na rysunku planu). Powyższe oznacza, iż Rada Miasta Stołecznego Warszawy w ramach Studium przesądziła, iż jedynie na niewielkiej części terenu 1A U możliwa jest lokalizacja wielkopowierzchniowego obiektu handlowego.

Przedmiotową argumentację wzmacniają ustalenia Studium zawarte na str. 103, Rozdz. XII pkt A.2. zdanie 2 w brzmieniu: „*Przyjmując to założenie wydzielono w strefach funkcjonalnych niewielkie tereny o jednorodnych lub niekolidujących ze sobą rodzajach zainwestowania (o powierzchni powyżej 0,5 ha)*.”. Powyższe oznacza m.in., że granice wszystkie obszarów o powierzchni powyżej

0,5 ha, na których przewiduje się budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², zostały wyznaczone na rysunku Studium nr 14. Na przedmiotowym rysunku Studium teren określony w planie jako 1A U nie występuje.

Rysunek planu nie spełnia, w tym zakresie, wytycznych Studium dotyczących zasad określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego kierunków zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczeniu terenów, które wymagają określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w zakresie przeznaczenia terenu: „*przeznaczenia terenu z precyzyjnym określeniem funkcji, w tym: funkcji podstawowej lub dopuszczonych funkcji uzupełniających, z uwzględnieniem zakazów i ograniczeń w zagospodarowaniu, wynikających z rodzaju funkcji i warunków zachowania lub przekształceń istniejącej zabudowy*” (vide: rozdział XII, pkt B tekstu Studium).

Plan miejscowy jest, w tym zakresie, niezgodny ze Studium, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności jego ustaleń, w związku z naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt II OSK 2460/12 z dnia 12 lutego 2013 r.;
- sygn. akt II OSK 3140/13 z dnia 23 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 784/14, z dnia 13 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 1599/14 z dnia 2 października 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 z dnia 28 lutego 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 629/14 z dnia 25 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 z dnia 20 listopada 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2112/13 z dnia 9 grudnia 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.;
- sygn. akt II OSK 92/15 z dnia 25 października 2016 r.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że ustalenia zawarte w:

- § 2 pkt 12 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 12) ciągu pieszym o charakterze ogólnodostępnym - należy przez to rozumieć przeznaczoną do ruchu pieszego ogólnodostępną trasę o dowolnej szerokości: (...) c) z zapewnieniem przejścia tj. niezamykaną – z wyjątkiem: – dopuszczenia czasowego zamykania w porze nocnej, – dopuszczenia czasowego zamykania w dni świąteczne odcinków biegnących w budynkach, w miejscach określonych w ustaleniach szczegółowych,*”;
- § 16 pkt 4 lit. d uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu 1A U ustala się: (...) 4) zasady obsługi komunikacyjnej terenu: (...) d) dopuszcza się czasowe zamykanie ciągów pieszych o charakterze ogólnodostępnym zgodnie z zapisem § 2 pkt 12.*”,

wykraczają poza zakres wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.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, a także do naruszenia kompetencji organów, co oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby do tych naruszeń nie doszło.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVIII/972/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Żelaznej – część północna C*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera