



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.256.2016.MO

Warszawa, 13 stycznia 2017 r.

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/971/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Czyste – rejon ulicy Prądzyńskiego dla zabudowy w terenie W7aU, dotyczącej ustaleń § 2 uchwały nadającej nowe brzmienie:

- § 31 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały Nr XXXIX/1011/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r., w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania jej ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 11;
- § 31 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały Nr XXXIX/1011/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r., w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania jej ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 14;
- § 31 ust. 3 pkt 2 uchwały Nr XXXIX/1011/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r., w zakresie sformułowania „(...) – do czasu skablowania lub przeniesienia (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 grudnia 2016 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXVIII/971/2016 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Czyste – rejon ulicy Prądzyńskiego dla zabudowy w terenie W7aU.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu

uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Miasta Stołecznego Warszawy może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, jednakże musi się odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249). Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Przedmiotem uchwały jest zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Czyste – rejon ulicy Prądzyńskiego, uchwalonego uchwałą Nr XXXIX/1011/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r., zwana dalej uchwałą zmienianą, w zakresie ustaleń szczegółowych dla terenu W7a U. Zmieniany plan miejscowy został sporządzony w oparciu o przepisy ustawy o p.z.p. sprzed nowelizacji tej ustawy, tj. sprzed dnia 21 października 2010 r. Podjęcie w dniu 11 lipca 2013 r. uchwały Nr LXI/1678/2013, zobowiązywało do sporządzenia zmiany tego planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. obowiązującymi po jej nowelizacji, tj. po 21 października 2010 r. Powyższe oznaczało konieczność formułowania ustaleń

zmienianego planu, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby znowelizowanej ustawy o p.z.p.

Nowelizacja przepisów ustawy o p.z.p., wprowadziła zmianę w jej art. 15 ust. 2 pkt 6, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zgodnie z którymi, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo: „(...) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Tymczasem zasady liczenia wskaźnika intensywności zabudowy sformułowane w uchwale zmienianej, nie spełniają wymogów określonych w obecnym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „2. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 11) wskaźniku maksymalnej intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć iloraz sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych, mierzonych w obrysie zewnętrznym, wszystkich budynków zlokalizowanych na działce budowlanej, do powierzchni działki, którego wartość nie może być przekroczona;”.

W powyższych ustaleniach uchwały zmienianej, Rada Miasta Stołecznego Warszawy ustaliła sposób liczenia wskaźnika intensywności zabudowy, ograniczając powierzchnię całkowitą zabudowy wyłącznie do jej kondygnacji naziemnych oraz odnosząc ją do powierzchni działki.

Organ nadzoru wskazuje, iż określenie w § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały zmienianej, pojęcia wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, było dopuszczalne do dnia 21 października 2010 r., kiedy to w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, a przepis ten stanowił jedynie, że w planie określa się obowiązkowo „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Powyższe wynikało również z § 4 pkt 6 rozporządzenia 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.”.

Z brzmienia zmienionego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że maksymalną i minimalną intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji naziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni działki budowlanej (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 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). Zgodnie z ww. przepisem, ilekroć jest mowa o kondygnacji „należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu,

znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia". Przepisy ww. rozporządzenia dzielą więc, kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 ww. rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta Stołecznego Warszawy, nie mogła, dla potrzeb zmienianego planu, pozostawić kwestii związanych z intensywnością zabudowy, tak jak to uczyniła w uchwale zmienianej, w związku ze zmianą stanu prawnego. Wskazać przy tym należy, iż powyższe dotyczy zarówno zakresu pojęcia intensywności zabudowy, która w uchwale zmienianej odnosi się jedynie do kondygnacji nadziemnych (nie zaś do wszystkich kondygnacji), jak również samego uprawnienia do definiowania pojęcia, które ustawodawca w ramach przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. już zdefiniował.

Fakt niedopuszczalności formułowania w zmienianym planie miejscowym pojęć określonych ustawowo wynika również z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Stosownie do wymogów § 143 załącznika do ww. „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”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwalając zmianę przedmiotowego planu miejscowego, Rada Miasta Stołecznego Warszawy, nie dostosowała jego ustaleń do znowelizowanych przepisów ustawy o p.z.p., bowiem nie wykluczyła ze stosowania pojęcia *wskaznika maksymalnej intensywności zabudowy*, zawartego w § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały zmienianej. Powyższe oznacza konieczność wyeliminowania ze zmienianego planu wskazanych ustaleń.

Konieczność ingerencji nadzorczej w tym zakresie wynika również z ustalonego w uchwale zmienianej sposobu liczenia *wskaznika intensywności zabudowy*, który odniesiony został do powierzchni działki, zamiast do powierzchni działki budowlanej. Oznacza to, że ustalenia § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały zmienianej, także nie spełniają wymogów znowelizowanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Ustalenia zmienianego planu miejscowego dotyczące *wskaznika intensywności zabudowy*, winny odnosić się do ustawowej definicji „działki budowlanej”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „*działce budowlanej*” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp

do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.

Organ nadzoru wskazuje, że przytoczone powyżej pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach zmienianego planu uchwałodawcza, w definicji wskaźnika intensywności zabudowy odnosi się do pojęcia „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem działki budowlanej.

W związku z powyższym, również w tym zakresie, uchwałodawca nie uwzględnił znowelizowanych przepisów ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru dla zmienionego planu miejscowego sporządzonego na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy o p.z.p., nie mogą obowiązywać ustalenia planu miejscowego sporządzonego przed zmianą tych przepisów ustawy.

Nie mogą tym samym obowiązywać dwa różne znaczenia pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, tj. jedno w rozumieniu przepisów sprzed nowelizacji ustawy o p.z.p., zawarte w zmienianej uchwale, które nie zostało z niej wykluczone, a także drugie jego znaczenie, określone w znowelizowanym przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Ponadto, poprzez pozostawienie możliwości stosowania na potrzeby uchwały zmieniającej pojęcia maksymalnej lub minimalnej wysokości zabudowy, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, sformułowanej pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, Rada wykroczyła poza zakres ustawy o p.z.p., jak też naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego (lub zmiany planu) zgodnie z przepisami odrębnymi. Tymczasem przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Należy podkreślić, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości projektowanej zabudowy.

Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został we wspomnianym powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Brak możliwości określenia w planie miejscowym pojęć zdefiniowanych w obowiązujących przepisach prawa oznacza, że w celu doprowadzenia do zgodności zmienionego planu miejscowego z przepisami obowiązującymi przy jego sporządzeniu, ustalenia uchwały zmienianej, powinny zostać z niej wykluczone ustaleniami uchwały zmieniającej.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

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*”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Brak możliwości definiowania pojęć określonych w obowiązujących przepisach prawa wynika również z dyspozycji przytoczonych uprzednio przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż ustalenia § 2 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, odnoszące się do przedmiotowej zmiany planu miejscowego, jako naruszające przepisy odrębne, w związku z modyfikacją § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a tym samym naruszające dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., przesadzają o konieczności ich wyłączenia o obrotu prawnego w dokonanej zmianie planu.

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W związku z podjętą uchwałą § 31 ust. 3 pkt 2 uchwały zmienianej otrzymał brzmienie: „*3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) strefa ograniczeń zagospodarowania wokół napowietrznych linii energetycznych 110 kV – zgodnie z ustaleniami ogólnymi określonymi w § 11 ust. 1 pkt 1) – do czasu skablowania lub przeniesienia*”.

W § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej, do których odwołuje się powyższy przepis, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. *Ustala się następujące szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu: 1) Wskazuje się orientacyjne zasięgi stref ograniczeń zagospodarowania terenu wokół istniejących energetycznych linii napowietrznych 220 kV oraz 110 kV, oznaczone na rysunku planu – w decyzjach o pozwoleniu na budowę wydawanych dla obiektów położonych w strefie, każdorazowo należy zastrzegać specjalne wymogi obowiązujące przy wznoszeniu obiektów, określone w przepisach szczególnych;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia § 31 ust. 3 pkt 2 uchwały zmienianej, zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zarówno z ustaleń planu zmienianego, jak i zmiany planu, nie wynika, by wprowadzono nakaz przeniesienia, bądź skablowania napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. Zdaniem organ nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Kwestie warunkowych zapisów w tym zakresie, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądów administracyjnych, w tym m.in.:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 162/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1851/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1550/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 998/14.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie określenia wskaźników zagospodarowania terenu w sposób zgodny z aktualnym brzmieniem przedmiotowego przepisu;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu;
- 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.

Z kolei istotność naruszeń trybu sporządzania zmiany planu miejscowego dotyczy formułowania ustaleń warunkowych, powstałych na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietoryczące 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVIII/971/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 grudnia 2016 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Czyste – rejon ulicy Prądyńskiego dla zabudowy w terenie W7aU, dotyczącej ustaleń § 2 uchwały nadającej nowe brzmienie:*

- § 31 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały Nr XXXIX/1011/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r., w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania jej ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 11;
- § 31 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały Nr XXXIX/1011/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r., w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania jej ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 14;
- § 31 ust. 3 pkt 2 uchwały Nr XXXIX/1011/2012 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 lipca 2012 r., w zakresie sformułowania „(...) – do czasu skablowania lub przeniesienia (...)”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera