



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 lutego 2017 r.

LEX-I.4131.19.2017.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, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/1013/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie al. Bohaterów Września – część I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 pkt 2 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego w odniesieniu do sformułowania: „do czasu skablowania linii 110 kV (...)”;
- § 15 pkt 2 lit. a uchwały;
- § 15 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 15 pkt 4 lit. a uchwały;
- § 20 pkt 4 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) – na dotychczasowych zasadach (...)”;
- § 36 pkt 2 uchwały;
- § 42 pkt 3 lit. h uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 24.UM, 26.MW(U) i 29.UM;
- § 43 pkt 3 lit. h uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 29.UM;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 17.MW(U), 18.U, 19.U, 23.MW i 28.US.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 stycznia 2017 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXIX/1013/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie al. Bohaterów Września – część I.

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.), 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 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.:

- 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Organ nadzoru stwierdza, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną. Powyższe dotyczy:

- braku jednoznacznego określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów znajdujących się w zasięgu strefy funkcjonowania istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV,;
- braku jednoznacznego określenia zasad zagospodarowania terenów dróg publicznych.

Sprzeczne ustalenia części tekstowej i graficznej uchwały, wynikają z uznania za element informacyjny planu oznaczenia graficznego strefy funkcjonowania istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV i wyznaczenia za jego pomocą zasięgu ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów znajdujących się w jej granicach, będących ustaleniami uchwały.

Z ustaleń § 3 uchwały oraz legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne zasięgu strefy funkcjonowania istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV, ma wyłącznie charakter informacyjny, bowiem w § 3 ust. 1 uchwały nie zostało ono wymienione wśród obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu, zaś w legendzie rysunku planu zostało

zamieszczone w grupie oznaczeń elementów informacyjnych planu. Powyższe wskazuje, że wyznaczenie obszarów, na których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania dotyczące ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu, oparto o element informacyjny planu, co oznacza tym samym, że obszary te określono w niejednoznaczny i niewiążący sposób, a ponadto element informacyjny planu warunkuje realizację przeznaczenia terenów znajdujących się w granicach ww. strefy.

Tymczasem, 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 przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie miał § 314 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 którym: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

W § 15 pkt 1 i pkt 2 uchwały, ustalono „*Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: 1) na rysunku planu oznacza się przebieg napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV wraz ze strefą jej funkcjonowania wynoszącą po 19 m w każdą stronę od osi linii; 2) do czasu skablowania linii 110 kV na terenach położonych w zasięgu strefy, o której mowa w pkt 1: a) zakazuje się realizacji pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, b) dopuszcza się odstąpienie od zakazu, o którym mowa w lit. a, na tych fragmentach strefy, dla których rzeczywiste pomiary pola elektromagnetycznego nie wykażą przekroczenia dopuszczalnego poziomu, c) zakazuje się nasadzeń drzew i krzewów o wysokości docelowej większej niż 4 m;*”.

Zgodnie z rysunkiem planu w zasięgu strefy funkcjonowania istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV, znajdują się tereny przeznaczone pod zabudowę, oznaczone symbolami: 17.MW(U), 18.U, 19.U, 23.MW i 28.US, jak też tereny przeznaczone pod komunikację, oznaczone symbolami: 1.1.KD-L, 2.KD-L, 6.KD-D, 8.KD-D, 22.KD-W i 27KD-W.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały, tereny oznaczone symbolami MW zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, dla których ustalono: „*a) przeznaczenie podstawowe: mieszkalnictwo wielorodzinne, b) przeznaczenie dopuszczalne: usługi z zakresu handlu detalicznego, biur, administracji, obsługi finansowej, rzemiosła, kultury, turystyki, zdrowia, oświaty, telekomunikacji oraz inne przeznaczenie terenu pod funkcje z zakresu usług podstawowych rozumianych zgodnie z definicją § 2 pkt 19, realizowane wyłącznie w formie lokali usługowych wydzielonych w parterach budynków mieszkalnych, a także zieleni urządzonej, infrastruktura techniczna, drogi wewnętrzne, parkingi i garaże obsługujące przeznaczenie podstawowe i dopuszczalne terenu,*”;

- § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a i b uchwały, tereny oznaczone symbolami MW(U) zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną z dopuszczeniem usług, dla których ustalono: „a) *przeznaczenie podstawowe: mieszkalnictwo wielorodzinne oraz budynki zamieszkania zbiorowego z zakresu hoteli i pensjonatów, b) przeznaczenie dopuszczalne: usługi z zakresu handlu detalicznego, biur, administracji, obsługi finansowej, rzemiosła, kultury, turystyki, zdrowia, oświaty, telekomunikacji, obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2 000 m² oraz inne przeznaczenie terenu pod funkcje z zakresu usług podstawowych rozumianych zgodnie z definicją §2 pkt 19, a także zieleń urządzona, infrastruktura techniczna, drogi wewnętrzne, parkingi i garaże obsługujące przeznaczenie podstawowe i dopuszczalne terenu, chyba, że przepisy szczegółowe stanowią inaczej,*”;
- § 4 ust. 1 pkt 4 lit. a i b uchwały, tereny oznaczone symbolami U zostały przeznaczone pod zabudowę usługową, dla których ustalono: „a) *przeznaczenie podstawowe: usługi z zakresu handlu detalicznego, biur, administracji, obsługi finansowej, turystyki, kultury, budynki zamieszkania zbiorowego z zakresu hoteli i pensjonatów oraz obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2 000 m², b) przeznaczenie dopuszczalne: usługi z zakresu rzemiosła, rozrywki, sportu i rekreacji, zdrowia, oświaty, opieki społecznej i socjalnej, telekomunikacji oraz inne przeznaczenie terenu pod funkcje z zakresu usług podstawowych rozumianych zgodnie z definicją §2 pkt 19, a także zieleń urządzona, infrastruktura techniczna, drogi wewnętrzne, parkingi i garaże obsługujące przeznaczenie podstawowe i dopuszczalne terenu, chyba, że przepisy szczegółowe stanowią inaczej,*”;
- § 4 ust. 1 pkt 6 lit. a i b uchwały, tereny oznaczone symbolami US zostały przeznaczone pod zabudowę usługową sportu i rekreacji, dla których ustalono: „a) *przeznaczenie podstawowe: usługi z zakresu sportu i rekreacji, turystyki, zieleń urządzona, b) przeznaczenie dopuszczalne: usługi z zakresu kultury, rozrywki, biur, wystawiennictwa, oświaty, zdrowia, budynki zamieszkania zbiorowego z zakresu hoteli i kempingów oraz infrastruktura techniczna, drogi wewnętrzne, parkingi i garaże obsługujące przeznaczenie podstawowe i dopuszczalne terenu,*”.

W stosunku do oznaczenia graficznego mającego jedynie charakter informacyjny, a więc nie stanowiącego ustaleń planu miejscowego wprowadzono w § 15 pkt 2 uchwały, ustalenia dotyczące ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, do stosowania których odwołują się ustalenia szczegółowe dla ww. terenów znajdujących się w zasięgu tej strefy.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w: § 29 pkt 3 lit. a, § 30 pkt 3 lit. a, § 31 pkt 3 lit. a, § 34 pkt 3 lit. a, § 35 pkt 3 lit. a, § 39 pkt 3 lit. a i § 40 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „a) *szczególne warunki zagospodarowania terenu: a) wskazuje się na rysunku planu przebieg linii elektroenergetycznej – stosuje się przepisy § 15 pkt 1 i 2,*” oraz z ustaleń zawartych w: § 42 pkt 4, § 44 pkt 4, § 47 pkt 4, § 49 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) *szczególne warunki zagospodarowania terenu: wskazuje się na rysunku planu przebieg linii elektroenergetycznej – stosuje się przepisy § 15 pkt 1 i 2;*”.

Ponadto, w granicach ww. strefy wyznaczono na rysunku planu linie zabudowy, tj.

- na terenie 17.MW(U) – nieprzekraczalną linię zabudowy i obowiązującą linię zabudowy ciągłej;
 - na terenie 18.U – nieprzekraczalną linię zabudowy i obowiązującą linię zabudowy;
 - na terenie 19.U – nieprzekraczalną linię zabudowy;
 - na terenie 23.MW – nieprzekraczalną linię zabudowy i obowiązującą linię zabudowy;
 - na terenie 28.US – nieprzekraczalną linię zabudowy,
- a na terenach: 17.MW(U) i 23.MW również pierzeje usługowe w parterach budynków.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 2 pkt 5 uchwały, poprzez nieprzekraczalne linie zabudowy należy rozumieć: „wyznaczone na rysunku planu linie ograniczające obszar, wyłącznie na którym możliwe jest wznoszenie budynków, przy czym: a) dopuszczalne jest wysunięcie poza te linie części budynku takich jak

schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, oraz ocieplenia istniejących budynków, a także markiz, oświetlenia zewnętrznego, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, w tym szyldów – na odległość nie większą niż 1,50 m, b) zakazuje się wysunąć, o których mowa w lit. a na tereny dróg publicznych;”;

- § 2 pkt 6 uchwały, poprzez obowiązujące linie zabudowy należy rozumieć: „wyznaczone na rysunku planu linie, wzdłuż których obowiązuje sytuowanie lica ścian frontowych budynków, przy czym: a) dopuszcza się wycofanie w stosunku do tych linii fragmentów lica ściany frontowej budynku o łącznej powierzchni nie przekraczającej 20% powierzchni ściany, b) dopuszcza się wysunięcie poza te linie części budynku takich jak schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, oraz ocieplenia istniejących budynków, a także markiz, oświetlenia zewnętrznego, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, w tym szyldów – na odległość nie większą niż 1,50 m, c) zakazuje się wysunąć, o których mowa w lit. b na tereny dróg publicznych;”;
- § 2 pkt 7 uchwały, poprzez obowiązujące linie zabudowy ciągłej należy rozumieć: „wyznaczone na rysunku planu linie, wzdłuż których obowiązuje sytuowanie lica ścian frontowych budynków, przy czym: a) nie dopuszcza się przerw między budynkami, b) dopuszcza się wycofanie w stosunku do tych linii fragmentów lica ściany frontowej budynku o łącznej powierzchni nie przekraczającej 20% powierzchni ściany, c) dopuszcza się wysunięcie poza te linie części budynku takich jak schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, oraz ocieplenia istniejących budynków, a także markiz, oświetlenia zewnętrznego, reklam tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, w tym szyldów – na odległość nie większą niż 1,50 m, d) zakazuje się wysunąć, o których mowa w lit. c na tereny dróg publicznych;”.

Uznanie za nieobowiązujące oznaczenie graficzne strefy linii 110 kV oznacza, że w związku z określonym przeznaczeniem terenów znajdujących się w granicach tej strefy oraz wyznaczeniem na nich linii zabudowy (obowiązujących, obowiązujących zabudowy ciągłej i nieprzekraczalnych), określających tzw. „ruch budowlany”, wprost nakazano sytuowanie pomieszczeń na pobyt ludzi, w tym także funkcji chronionych, bezpośrednio pod tą linią elektroenergetyczną 110 kV oraz w granicach zasięgu strefy jej funkcjonowania, pomimo ustanowionego w § 15 pkt 2 lit. a uchwały, zakazu ich lokalizowania. Ponadto w granicach tej strefy wyznaczono również obowiązek sytuowania pierzei usługowych w parterach budynków zlokalizowanych na terenach: 17.MW(U) i 23.MW. Plan nie spełnia tym samym wymogu w zakresie ochrony przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, o którym mowa w § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów znajdujących się w zasięgu strefy oddziaływania linii 110 kV, to takie ograniczenia winny znaleźć swoje jednoznaczne odzwierciedlenie, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego. Zasięg ich obowiązywania, winien być ustaleniem planu, nie zaś jego elementem informacyjnym, bowiem tylko w takim przypadku ustalenia uchwały nie będą wzajemnie sprzeczne i zapewnią realizację jej obowiązujących ustaleń. Organ nadzoru wskazuje, że elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami (§ 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zaś ustalenia planu nie mogą być jednocześnie jego elementami informacyjnymi. Ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu.

Powyższe uchybienia stanowią o braku powiązania tekstu z rysunkiem, jak też o wewnętrznej sprzeczności ustaleń tekstu uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie

wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164,

poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium

oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).".

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że w § 15 pkt 2 uchwały wprowadzone zostały ustalenia warunkowe dotyczące ustanowionych zakazów na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, obowiązujące dla części terenów oznaczonych symbolami: 17.MW(U), 18.U, 19.U, 23.MW i 28.US znajdujących się w zasięgu strefy funkcjonowania linii 110 kV.

W § 15 pkt 2 ustalono, że na terenach położonych w zasięgu strefy funkcjonowania linii 110 kV, do czasu jej skablowania obowiązuje zakaz realizacji pomieszczeń na pobyt ludzi, przy czym można od niego odstąpić w przypadku, gdy rzeczywiste pomiary pola elektromagnetycznego nie wykazą przekroczenia dopuszczalnego poziomu.

W planie nie wprowadzono jednak nakazu skablowania tej linii oraz nie określono terminu tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenów znajdujących się w zasięgu jej strefy, do czego zobowiązuje art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który wskazuje na wymóg dotyczący stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, w odniesieniu do formułowania ustaleń dotyczących sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów, które „*powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane*”. Organa gminy związane powyższym przepisem, winny tym samym wskazać termin, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Zatem **określenie terminu dotychczasowego użytkowania, winno być precyzyjne**, bowiem oznacza wskazanie czasu przeznaczonego na wykonanie jakiegoś zadania, a przede wszystkim **określenie konkretnej daty** (internetowy Słownik Języka Polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, www.sjp.pwn.pl). Określenie terminu winno odbyć się zatem poprzez wskazanie konkretnej daty (dzień, miesiąc, rok), bądź ustalenie daty w sposób pośredni (np. liczba lat od dnia wejścia w życie ustaleń planu). W przedmiotowym przypadku Rada Miasta Stołecznego Warszawy uzależniła dokonanie faktycznej zmiany zasad oraz warunków zagospodarowania i zabudowy terenu od zdarzenia przyszłego i niepewnego, co więcej które może nigdy nie nastąpić. Co więcej, uzależniła sposób zagospodarowania i użytkowania terenów od decyzji innego podmiotu, wykonującego pomiary pola elektroenergetycznego linii 110 kV, zarządcy sieci, inwestora. W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu zasad zabudowy i zagospodarowania terenu w planie miejscowym jest samodzielna, a tym samym nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny, nieuprawniony podmiot, co jest niedopuszczalne.

Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie wskazuje, że ustalenia planu dotyczą zdarzeń

przyszłych i niepewnych, stanowiących normy otwarte, umożliwiające dowolną interpretację ustaleń planu przez dowolny podmiot.

Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa nie dają możliwości wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń warunkowych. Takie działanie można zresztą również kwalifikować, jako obejście przepisów o trybie przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro w razie spełnienia określonych warunków, regulacje te byłyby stosowane, jako plan miejscowy dla tych obszarów, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego, w tym zakresie. Z literalnego brzmienia art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, zatem dokonanie zmiany przeznaczenia terenu, czy też zmiana planu, prowadząca do uchylenia części jego ustaleń, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10). Zmiana ustaleń planu, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12.

Dodać należy, iż plan miejscowy, ma zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Uchwalodawca tym samym, zobligowany jest do określenia konkretnego przeznaczenia każdego odcinka terenu objętego regulacją planu oraz jego zagospodarowania, bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju zastrzeżenia mogą znajdować się wyłącznie w przepisach odrębnych.

Tymczasem zabudowę terenów: 17.MW(U), 18.U, 19.U, 23.MW i 28.US, w związku z ich położeniem w zasięgu strefy funkcjonowania linii 110 kV, uzależnia się od wykonania czynności, w bliżej nie określonym czasie, przy czym z ustaleń przedmiotowego planu nie wynika, czy czynności te w ogóle zostaną kiedykolwiek dokonane. Ponadto element informacyjny planu nie może eliminować ze stosowania obligatoryjnych ustaleń planistycznych.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać ustaleń, które nie wyrażają żadnych norm prawnych, bądź też ustaleń o charakterze warunkowym, które mogą być realizowane po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych

Powyższe kwestie były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądów administracyjnych. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, w którym zawarto następujące tezy: „Zgodzić się też trzeba ze skarżącym kasacyjnie, że z jednej strony plan dopuszcza do realizacji budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi (§ 40 pkt 1 § 42 ust. 2 pkt 1 i § 45 pkt 1 uchwały), zaś z drugiej wprowadza m.in. zakaz budowy takich budynków (§ 32 ust. 2, § 33 ust. 2 i § 34 ust. 2 uchwały). **Co więcej, nieprzekraczalne linie zabudowy określone na rysunku planu miejscowego, wskazują na możliwość zabudowy mieszkaniowej również bezpośrednio pod liniami, jak i w granicach ich pasów technologicznych. Takie zagospodarowanie terenu, wzajemnie się wyklucza, dlatego też Rada Gminy powinna w tym przypadku określić linie rozgraniczające terenów o różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Przepis § 32 ust. 3**

uchwały, stanowi, że: " W przypadku likwidacji linii, o której mowa w ust. 1, która nie obejmuje likwidacji w celu rozbudowy lub podniesienia parametrów linii, ustala się likwidację pasa technologicznego"; § 33 ust. 3 i § 34 ust. 3 stanowi, że: " W przypadku skablowania lub likwidacji linii, o której mowa w ust. 1, która nie obejmuje likwidacji w celu rozbudowy lub podniesienia parametrów linii, ustala się likwidację pasa technologicznego". Raz jeszcze należy zwrócić uwagę, że z postanowień art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wynika nakaz ustalenia przeznaczenia terenu w planie miejscowym. Jednak poprzez ustalenia zawarte w § 32 ust. 3, § 33 ust. 3 i § 34 ust. 3 uchwały ma nastąpić zmiana sposobu zagospodarowania terenów, a nie zmiana przeznaczenia bez zachowania procedury zgodnie z wymogiem art. 27 u.p.z.p. Dodatkowo jest to uzależnione od ziszczenia się w przyszłości jakiegoś warunku, co z kolei jest niedopuszczalne w świetle § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, z którego wynika, że w planach miejscowych można ustanawiać jedynie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia. "

Analogiczne stanowisko odnaleźć możemy w prawomocnych orzeczeniach:

- 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 18 grudnia 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1141/13 (w części prawomocnej);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 998/14.

Ponadto sprzeczność części tekstowej i graficznej uchwały dotyczy także braku jednoznacznego określenia zasad zagospodarowania terenów dróg publicznych, w związku z wyznaczeniem w ich liniach rozgraniczających linii zabudowy terenów położonych wzdłuż tych dróg.

Z ustaleń § 2 pkt 5 lit. a i b oraz § 2 pkt 6 lit. b i c uchwały wynika, że zakazuje się wysunięcie na tereny dróg publicznych: „części budynku takich jak schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, oraz ocieplenia istniejących budynków, a także markiz, oświetlenia zewnętrznego, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, w tym szyldów – na odległość nie większą niż 1,50 m.”.

Tymczasem w ustaleniach dotyczących terenów dróg publicznych, zawartych w: § 42 pkt 3 lit. h oraz § 43 pkt 3 lit. h uchwały ustalono, że „dopuszcza się wysunięcie na teren drogi, na odległość nie większą niż 1,50 m od ściany budynku usytuowanego w linii rozgraniczającej drogi, części budynku takich jak schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, markizy, oświetlenie zewnętrzne, szyldy oraz ocieplenie budynku.”.

Z rysunku planu wynika, że w liniach rozgraniczających dróg publicznych oznaczonych symbolami:

- 1.1.KD-L wyznaczono obowiązujące linie zabudowy na terenach: 24.UM, 26.MW(U) i 29.UM oraz nieprzekraczalne linie zabudowy na terenie 28.US;
- 1.2.KD-L/KPP wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy na terenie 29.UM.

W związku z określeniem, w powyższy sposób, linii zabudowy na terenach: 24.UM, 26.MW(U), 28.US i 29.UM, ustalenia zawarte w: § 42 pkt 3 lit. h oraz § 43 pkt 3 lit. h uchwały są sprzeczne z dyspozycją § 2 pkt 5 lit. a i b oraz § 2 pkt 6 lit. b i c uchwały, bowiem dopuszczają wysunięcie na teren drogi publicznej na odległość do 1,5 m od ściany budynku usytuowanego w linii rozgraniczającej drogi publicznej, takich jego części jak: schody zewnętrzne, pochylnie, wjazdy do garaży, tarasy, podesty, rampy, wiatrolapy, balkony, występy dachowe, daszki, markizy, oświetlenie zewnętrzne, szyldy oraz ocieplenie budynku, co zostało zakazane w ustaleniach

ogólnych uchwały, dotyczących zasad sytuowania zabudowy na obszarze objętym planem.

Powyższe oznacza, konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń: § 42 pkt 3 lit. h oraz § 43 pkt 3 lit. h uchwały, w odniesieniu do terenów: 24.UM, 26.MW(U), 28.US i 29.UM.

Organ nadzoru stwierdza również, iż uchwała zawiera ustalenia nienormatywne oraz wykraczające poza zakres art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 20 pkt 4 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu 1.UC ustala się: (...) 4) zasady obsługi komunikacyjnej: (...) c) dla istniejącej zabudowy dopuszcza się korzystanie z miejsc postojowych na terenie 18.U – na dotychczasowych zasadach,”;
- § 36 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu 24.UM ustala się: (...) 2) dopuszcza się zachowanie istniejącej funkcji mieszkalnictwa wielorodzinnego w pierwszej linii zabudowy od strony i ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r.; w przypadku wymiany tej zabudowy nakazuje się zmianę funkcji na usługową,”.

W § 20 pkt 4 lit. c uchwały ustalono, że obsługa komunikacyjną dla istniejącej zabudowy na terenie 1.UC, w zakresie miejsc postojowych, ma być zapewniona na dotychczasowych zasadach, poprzez korzystanie z miejsc postojowych na terenie 18.U. Tymczasem w uchwale, zarówno w ustaleniach szczegółowych dla terenu 1.UC, jak też w ustaleniach ogólnych uchwały, zawartych w § 16 pkt 5, określających zasady lokalizacji i realizacji parkingów i miejsc postojowych, brak ustaleń określających dotychczasowe zasady korzystania z miejsc postojowych na terenie sąsiadującym. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 20 pkt 4 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania „na dotychczasowych zasadach”, jako nie zawierających treści normatywnej i nie mieszczących się w zakresie ustaleń planu miejscowego, wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W ocenie organu nadzoru również ustalenia § 36 pkt 2 uchwały, należy uznać za nienormatywne. Z tekstu i rysunku planu nie wynika w jednoznaczny sposób, które budynki zostały uznane za zlokalizowane „w pierwszej linii zabudowy od strony i ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r.”. Na rysunku planu, w granicach terenu 24.UM, od strony ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. zlokalizowany jest jeden budynek mieszkalny wielorodzinny, więc nie jest wiadomym, do których budynków odnoszą się ustalenia zawarte w tekście uchwały. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 20 uchwały, poprzez wymianę obiektu budowlanego należy rozumieć „rozbiórkę istniejącego obiektu budowlanego i budowę w jego miejsce nowego, o tych samych gabarytach,”. Z powyższej definicji wynika, że w przypadku wymiany istniejącego obiektu budowlanego, nie jest możliwa zmiana jego gabarytów, co oznacza, że ewentualny budynek usługowy powstały po rozbiórce istniejącego budynku mieszkalnego wielorodzinnego, musi zachować gabaryty tego wymienianego budynku mieszkalnego. Tymczasem w planie **brak ustaleń dotyczących gabarytów istniejących budynków mieszkalnych wielorodzinnych**, które umożliwiłyby realizację ustaleń § 36 pkt 2 uchwały, w związku z dyspozycją zawartą w jej § 2 pkt 20, niezależnie od wskaźników i parametrów zabudowy określonych w § 36 pkt 3 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia planu miejscowego, w tym dotyczące obligatoryjnych parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu: minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, intensywności zabudowy, wysokości zabudowy, linii zabudowy i minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, odnoszą się do „nowych” inwestycji, a więc inwestycji realizowanych dopiero w oparciu o ustalenia tegoż planu. Zatem z ustaleń planu nie wynika, jakie mają być gabaryty przyszłego budynku usługowego, dopuszczonego do realizacji, jako wymiana istniejącego budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności nienormatywnych ustaleń § 36 pkt 2 uchwały.

Nienormatywność powyższych ustaleń dotyczy również samej kwestii identyfikacji pierwszej linii zabudowy „od strony i ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r.” w kontekście obowiązkowej zmiany funkcji na usługową. Zważyć bowiem należy, iż w granicach terenu oznaczonego symbolem 24.UM znajdują się przynajmniej trzy budynki, w tym dwa usytuowane od strony ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. Takie ustalenie jest zatem niejednoznaczne, bowiem nie identyfikuje w sposób jednoznaczny budynku w odniesieniu do którego wprowadzono nakaz, w przypadku wymiany zabudowy, zmiany funkcji z mieszkaniowej na usługową. W zakresie zaś samej zmiany funkcji organ nadzoru wskazuje, że przeznaczeniem tego terenu są zarówno usługi, jak i zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. Tymczasem wprowadzony nakaz wskazuje na niemożność realizacji podstawowego przeznaczenia terenu. W tym kontekście wskazać należy, iż przeznaczenie terenu musi być w sposób jednoznaczny określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co wynika zarówno z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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.

W § 15 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „4) dla wszystkich terenów ustala się: a) nakaz oznakowania i zgłoszenia do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego obiektów uznanych za przeszkody lotnicze,”, Rada Miasta Stołecznego Warszawy wprowadziła ustalenia, które zostały już uregulowane w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ww. rozporządzenia „1. Zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zwanego dalej "Prezesem", i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym i oznakowaniu podlegają przeszkody lotnicze, a w szczególności: 1) stale lub tymczasowe obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części, o wysokościach przekraczających powierzchnie ograniczające, określone w przepisach w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska; 2) obiekty budowlane o wysokości 100 m i więcej powyżej poziomu otaczającego terenu lub wody, zlokalizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym na polskich wodach terytorialnych Morza Bałtyckiego; 3) obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części trudno dostrzegalne z powietrza na tle otoczenia z powodu ich barwy, położenia lub konstrukcji oraz inne naziemne obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części, zlokalizowane w strefach dolotu do lotniska i odlotu, szczególnie w terenie pagórkowatym i górskim, uznane przez Prezesa lub przez właściwy organ nadzoru nad lotnictwem wojskowym za przeszkody lotnicze. 2. Zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stale lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej.”.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję, bowiem nakaz ten wynika z obowiązujących przepisów, co więcej przepisy te wskazują również na inne organy właściwe w ww. sprawie.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały stanowią częściową modyfikację obowiązujących przepisów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania, czy też powtarzania obowiązujących przepisów prawa, co wynika wprost z art. 7 Konstytucji RP.

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”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż ustalenia § 15 pkt 4 lit. a uchwały, jako modyfikujące przepisy odrębne, przesadzają o konieczności ich wyłączenia o obrotu prawnego. Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

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 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 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania i zabudowy;
- art. 1 ust. 2 pkt 5 i 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 związku z § 314 rozporządzenia w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu;

- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia miejsc parkingowych;
- § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego powiązania rysunku z tekstem planu miejscowego;
- 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, 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIX/1013/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie al. Bohaterów Września – część I*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 pkt 2 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego w odniesieniu do sformułowania: „do czasu skablowania linii 110 kV (...)”;
- § 15 pkt 2 lit. a uchwały;
- § 15 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 15 pkt 4 lit. a uchwały;
- § 20 pkt 4 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) – na dotychczasowych zasadach (...)”;
- § 36 pkt 2 uchwały;
- § 42 pkt 3 lit. h uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 24.UM, 26.MW(U) i 29.UM;
- § 43 pkt 3 lit. h uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 29.UM;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 17.MW(U), 18.U, 19.U, 23.MW i 28.US,

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