



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 sierpnia 2017 r.

LEX-I.4131.228.2017.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, z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/1278/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Foksal*, w zakresie:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, dachów mansardowych, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp z zadaszeniami przy wejściach do budynków, wyjść ewakuacyjnych i wind dla osób niepełnosprawnych (...)*”, w odniesieniu do obowiązującej linii zabudowy pokrywającej się z granicą obszaru objętego planem miejscowym dla terenów oznaczonych symbolami: b1.2C-MWU, b1.6C-U, b3.3C-MWU, c2.2C-MWU/U-K i d1.3U-Ks,
- § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, dachów mansardowych, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp z zadaszeniami przy wejściach do budynków, wyjść ewakuacyjnych i wind dla osób niepełnosprawnych;*”, w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy pokrywającej się z granicą obszaru objętego planem miejscowym dla terenów oznaczonych symbolami: c2.3U-B i d1.3U-Ks;
- § 8 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *na terenie a 5.1 (...)*”;
- § 21 ust. 18 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 21 ust. 19 pkt 2 lit. p uchwały;
- § 26 ust. 23 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 26 ust. 17 uchwały;
- w jakim dopuszcza do realizacji obiektów małej architektury na terenach oznaczonych symbolami: a2.1KD-PM(ZP), a2.2ZP, a3.1ZP, a4.2ZP, a5.1ZP, a5.2ZP, a5.3ZP, a10.1ZP,

- b9.3ZP, d2.1ZP, b1.5KDw, d1.4KDw, d1.5KDw, e1.1ZP, e2.1ZP, A-1.KDD-Pr(ZP), A-2.KD-PM(ZP), A-3.KDD-Pr(ZP), A-4.KD-PM(ZP), A-5.KDD-Pr(ZP), A-6.KD-PM(ZP), A-7.KDD-Pr(ZP), A-8.KDD-Pr(ZP), 1KDZ, 2KDZ, 2KDZ/2.2KD-PM, 3KDZ, 4KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 1KDD-Pj, 2KDD-Pj, 3KDD-Pj, 4KDD-Pj, 5KDD-Pj, 7KDD-Pj, 8KDD-Pj, 9KDD-Pj, 10KDD-Pj, 11KDD-Pj, 12KDD-Pj, 13KDD-Pj, 1KDD-Pr, 2KDD-Pr, 3KDD-Pr, 1KD-PM, 2KD-PM, 3KD-PM, 4KD-PM;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: a11.1ZP, b5.2U-B, c2.4KDw, d2.3U-Z/UB, d2.4C-U, A-2KD-PM(ZP), 14KDD-Pj i 15KDD-Pj.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lipca 2017 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LII/1278/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Foksal.

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 2017 r. poz. 1073), 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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, iż przy jej podejmowaniu doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, jak też do wewnętrznie sprzecznych ustaleń części tekstowej uchwały. Powyższe dotyczy:

- braku jednoznacznych ustaleń dotyczących lokalizowania obiektów małej architektury;
- braku jednoznacznego określenia zasad zagospodarowania terenów dróg publicznych;
- braku jednoznacznych ustaleń dotyczących łączników pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: b6.4U-O i b6.5U-O/U-K/S;
- braku ustaleń w części tekstowej uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 14KDD-Pj i 15KDD-Pj;
- sformułowania ustaleń dla terenu zamkniętego, oznaczonego na rysunku planu symbolem b2.5U-B;
- braku jednoznacznych ustaleń dotyczących usytuowania pomnika przyrody;
- braku określenia wielkości wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy dla terenów: a11.1ZP, c2.4KDw i d3.1KKd;
- zawarcia ustaleń dla terenów poza granicą obszaru objętego planem miejscowym;
- ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 6KDD-Pj, którego brak na rysunku planu.

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 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 tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

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

Wewnętrznie sprzeczne ustalenia części tekstowej uchwały dotyczące lokalizowania obiektów małej architektury wynikają z ustaleń zawartych w:

- § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Dopuszcza się lokalizowanie obiektów małej architektury, mebli ulicznych i elementów wyposażenia ulic, w tym ogródków gastronomicznych i urządzeń związanych z organizacją imprez masowych, na terenach ulic (dróg publicznych) KD, ulic (dróg publicznych) - placów miejskich KD-PM, ulic (dróg publicznych) - alei pieszo-rowerowych KDD-Pr, ulic (dróg publicznych) - alei pieszo-jezdných KDD-Pj, ulic (dróg publicznych) - placów miejskich i zieleni KD-PM/ZP, ulic (dróg publicznych) - alei pieszo-rowerowych z zielenią KDD-Pr/ZP i dróg wewnętrznych KD w tak, aby nie kolidowały z urządzeniami komunikacyjnymi, z zachowaniem następujących warunków (...)”;
- § 10 ust. 7 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „7. Wyznacza się place i miejsca wymagające specjalnego opracowania posadzki, oznaczone na rysunku planu: (...) 3) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury, mebli ulicznych, oświetlenia, rzeźb i pomników, fontann, schodów i innych elementów urządzenia placu w sposób podkreślający formę przestrzenną i sposób użytkowania miejsca.”;
- § 20 ust. 4 pkt 2 lit. d uchwały, w brzmieniu: „4. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu Skweru im. Bohdana Wodiczki **a2.2ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) d) zakazuje się sytuowania zabudowy, za wyjątkiem obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
- § 20 ust. 5 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „5. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu Skweru im. Bohdana Wodiczki **a3.1ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...)

- c) zakazuje się sytuowania zabudowy, za wyjątkiem obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
- § 20 ust. 7 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „7. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu parku przy Pałacu Zamoyskich **a4.2ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) e) zakazuje się sytuowania zabudowy, za wyjątkiem obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
 - § 20 ust. 8 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „8. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **a5.1ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) c) zakazuje się sytuowania zabudowy, za wyjątkiem obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
 - § 20 ust. 9 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „9. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **a5.2ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) c) zakazuje się sytuowania zabudowy, za wyjątkiem obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
 - § 20 ust. 10 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „10. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **a5.3ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) c) zakazuje się sytuowania zabudowy, za wyjątkiem obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
 - § 20 ust. 16 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „16. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu dawnego Parku „Na Książęcem” (obecnie część Parku im. Marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego) **a10.1ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) e) dopuszcza się sytuowanie obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
 - § 21 ust. 28 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „28. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **b9.3ZP** Skweru im. S. Wisłockiego: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) c) dopuszcza się lokalizowanie obiektów małej architektury, mebli ulicznych i kiosku oznaczonego na rysunku planu,”;
 - § 23 ust. 6 pkt 2 lit. g, lit. k uchwały, w brzmieniu: „6. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu Parku im. Karola Beyera **d2.1ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) g) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;
 - § 24 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu **e2.1ZP**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) c) dopuszcza się lokalizowanie obiektów małej architektury i mebli ulicznych,”;

w których dopuszczona została lokalizacja obiektów małej architektury na wskazanych powyżej terenach bez określenia ich maksymalnej wysokości w ustaleniach szczegółowych dla tych terenów.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332) obiekty małej architektury są obiektami budowlanymi. W § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały ustalono, że „wysokość obiektów budowlanych nie może przekraczać określonej w ustaleniach szczegółowych wysokości zabudowy”.

Tymczasem w ustaleniach szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolem **ZP** (vide: § 20 ust. 4, ust. 5, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 10 i ust. 16, § 21 ust. 28, § 23 ust. 6 i § 24 ust. 2 uchwały) nie określono wysokości zabudowy, a tym samym nie określono wysokości obiektów budowlanych, jakimi są obiekty małej architektury, które zgodnie z § 4 ust. 12 pkt 2 lit. b uchwały, stanowią przeznaczenie dopuszczalne tych terenów.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 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*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w tym mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie, przytaczany powyżej jego § 4 pkt 6, wydany został w oparciu oraz w granicach delegacji wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „*Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych*.”.

W wykonaniu powyższej delegacji, właściwy w sprawie, Minister Infrastruktury zobligowany został m.in. do regulacji kwestii związanych z określeniem wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a więc do określenia zawartości jego części tekstowej, jak i graficznej, co oznacza określenie wymagań co do zasad sporządzania planu miejscowego, oraz do określenia używanych na jego potrzeby oznaczeń, stosowanego nazewnictwa, a także stosowania określonych standardów.

W tym miejscu wskazać należy, iż przepisy rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę, w tym także obiektów małej architektury.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie.

Ustalenie wysokości projektowanej zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „*gabarytu obiektu budowlanego*” nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o p.z.p. ani rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Zgodnie z „*Uniwersalnym słownikiem języka polskiego*” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „*Słownikiem języka polskiego*” pod red.

Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

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

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie wysokości projektowanej zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej. Tymczasem, jak wskazano powyżej, w uchwale nie określono parametru maksymalnej wysokości obiektów małej architektury.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych postanowieniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację obiektów małej architektury, to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., dotyczące określenia wysokości projektowanej zabudowy oraz gabarytów obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Brak określenia powyższego parametru dla obiektów małej architektury uniemożliwia ich realizację oraz oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wskazanych w powyższych przepisach ustawy i rozporządzenia. Stanowisko w powyższym zakresie znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 525/16, zgodnie z którym: „Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie „zabudowy” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku”. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ładu przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość realizacji dominant architektonicznych, obiektów małej architektury i budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, a także innych obiektów powoduje że kompetencja należna gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia

zawarte w § 18 pkt 1 i pkt 5 lit. d) uchwały (wyluczające określenie wysokości dominant architektonicznych typu kościoły, kaplice) w istotny sposób naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem tego mankamentu specyficzny charakter obiektów sakralnych, których wysokość jak przewiduje skarżący może być różna w zależności od wymagań technologicznych nadto kształtowała się przez wieki, jak powiada skarżący w swej skardze. Gmina ma obowiązek ustalić parametr wysokości maksymalnej zabudowy obowiązujący na terenie objętym planem niezależnie od tego, że dla różnych obiektów budowlanych charakterystyczne są różne wymagania technologiczne i różne są też potrzeby potencjalnych inwestorów. Prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (§ 22 pkt 3 lit. b i § 24 pkt 2 lit. a uchwały), to Rada winna określić gabaryt również tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie, uniemożliwia ich realizację. Realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, który w wskazał, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 września 2015 r., po zmianie wprowadzonej ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 r. poz. 774 ze zm.) nie zawiera już skreślonego przepisu art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który fakultatywnie nakazywał określanie gabarytów obiektów małej architektury. Z powyższego w ocenie skarżącego wynika, że Rada nie miała obowiązku określenia gabarytów obiektów małej architektury. W ocenie Sądu należy mieć na uwadze, że niezależnie od treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. gabaryt obiektu o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia odnosi się do obiektów budowlanych, a zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury (...), a w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane zdefiniowano pojęcie małej architektury przez które rozumieć należy niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty małej architektury ogrodowej, c) użytkowe, służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, bowiem nie usprawiedliwiają niewykonania ustawowego obowiązku. Źródłem obowiązku jest art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, a nie pkt 9 dodany do ustawy dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. Tak więc potrzeba ustalenia parametrów zabudowy także dla tych obiektów wynikała z przepisów już obowiązujących.”.

Brak określenia maksymalnej wysokości obiektów małej architektury, narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto z ustaleń § 10 ust. 3 uchwały wynika, że lokalizowanie obiektów małej architektury zostało dopuszczone na terenach ulic (dróg publicznych) **KD**, ulic (dróg publicznych) - placów miejskich **KD-PM**, ulic (dróg publicznych) - alei pieszo-rowerowych **KDD-Pr**, ulic (dróg publicznych) - alei pieszo-jezdnym **KDD-Pj**, ulic (dróg publicznych) - placów miejskich i zieleni **KD-PM/ZP**, ulic (dróg publicznych) - alei pieszo-rowerowych z zielenią **KDD-Pr/ZP** i dróg wewnętrznych **KDw**. Skoro zatem Rada Miasta Stołecznego Warszawy w ramach ustaleń zawartych w § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały wskazała, iż wysokość wszystkich dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego obiektów budowlanych, została określona w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów to regulując parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy dla każdej z jednostek terenowych winna określić tę wysokość. Tymczasem w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

- a2.1KD-PM(ZP), o którym mowa w § 20 ust. 3 uchwały;
- b1.5KDw, o którym mowa w § 21 ust. 5 uchwały;
- d1.4KDw, o którym mowa w § 23 ust. 4 uchwały;
- d1.5KDw, o którym mowa w § 23 ust. 5 uchwały;
- A-1.KDD-Pr(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 2 uchwały;
- A-2.KD-PM(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 3 uchwały;
- A-3.KDD-Pr(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 4 uchwały;
- A-4.KD-PM(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 5 uchwały;
- A-5.KDD-Pr(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 6 uchwały;
- A-6.KD-PM(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 7 uchwały;
- A-7.KDD-Pr(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 8 uchwały;
- A-8.KDD-Pr(ZP), o którym mowa w § 25 ust. 9 uchwały;
- 1KDZ, o którym mowa w § 26 ust. 1 uchwały;
- 2KDZ, o którym mowa w § 26 ust. 2 uchwały;
- 2KDZ/2.2KD-PM, o którym mowa w § 26 ust. 4 uchwały;
- 3KDZ, o którym mowa w § 26 ust. 5 uchwały;
- 4KDZ, o którym mowa w § 26 ust. 6 uchwały;
- 1KDL, o którym mowa w § 26 ust. 7 uchwały;
- 1KDD, o którym mowa w § 26 ust. 8 uchwały;
- 2KDD, o którym mowa w § 26 ust. 9 uchwały;
- 3KDD, o którym mowa w § 26 ust. 10 uchwały;
- 4KDD, o którym mowa w § 26 ust. 11 uchwały;
- 1KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 12 uchwały;
- 2KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 13 uchwały;
- 3KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 14 uchwały;
- 4KDDPj, o którym mowa w § 26 ust. 15 uchwały;
- 5KDDPj, o którym mowa w § 26 ust. 16 uchwały;
- 7KDDPj, o którym mowa w § 26 ust. 18 uchwały;
- 8KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 19 uchwały;
- 9KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 20 uchwały;
- 10KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 21 uchwały;
- 11KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 22 uchwały;
- 12KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 23 uchwały;
- 13KDD-Pj, o którym mowa w § 26 ust. 24 uchwały;
- 1KDD-Pr, o którym mowa w § 26 ust. 25 uchwały;
- 2KDD-Pr, o którym mowa w § 26 ust. 26 uchwały;
- 3KDD-Pr, o którym mowa w § 26 ust. 27 uchwały;
- 1KD-PM, o którym mowa w § 26 ust. 28 uchwały;
- 2KD-PM, o którym mowa w § 26 ust. 29 uchwały;
- 3KD-PM, o którym mowa w § 26 ust. 30 uchwały;
- 4KD-PM, o którym mowa w § 26 ust. 31 uchwały;

wbrew cytowanym powyżej ustaleniom § 11 ust. 2 pkt 1 i § 10 ust. 3 uchwały, nie określono wysokości obiektów małej architektury. Powyższe stanowi nie tylko o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. ale również stanowi o wewnętrznej sprzeczności tekstu planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę brak ustalenia wysokości obiektów małej architektury oraz wskazane rozbieżności w poszczególnych częściach tekstu planu dotyczących ich lokalizowania, organ

nadzoru stwierdza nieważność uchwały w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji obiektów małej architektury na terenach oznaczonych symbolami: a2.1KD-PM(ZP), a2.2ZP, a3.1ZP, a4.2ZP, a5.1ZP, a5.2ZP, a5.3ZP, a10.1ZP, b9.3ZP, d2.1ZP, b1.5KDw, d1.4KDw, d1.5KDw, e1.1ZP, e2.1ZP, A-1.KDD-Pr(ZP), A-2.KD-PM(ZP), A-3.KDD-Pr(ZP), A-4.KD-PM(ZP), A-5.KDD-Pr(ZP), A-6.KD-PM(ZP), A-7.KDD-Pr(ZP), A-8.KDD-Pr(ZP), 1KDZ, 2KDZ, 2KDZ/2.2KD-PM, 3KDZ, 4KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 1KDD-Pj, 2KDD-Pj, 3KDD-Pj, 4KDD-Pj, 5KDD-Pj, 7KDD-Pj, 8KDD-Pj, 9KDD-Pj, 10KDD-Pj, 11KDD-Pj, 12KDD-Pj, 13KDD-Pj, 1KDD-Pr, 2KDD-Pr, 3KDD-Pr, 1KD-PM, 2KD-PM, 3KD-PM, 4KD-PM.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń: § 4 ust. 16 pkt 1 i 2, ust. 17 pkt 1 i 2, ust. 18 pkt 1 i 2, ust. 19 pkt 1 i 2, ust. 20 pkt 1 i 2, ust. 21 pkt 1 i 2, ust. 22 pkt 1 i 2 uchwały wynika, że lokalizacja obiektów małej architektury nie mieści się w określonym dla tych terenów przeznaczeniu dopuszczalnym. Co więcej w § 4 ust. 16 pkt 3, ust. 17 pkt 3, ust. 18 pkt 3, ust. 19 pkt 3, ust. 20 pkt 3, ust. 21 pkt 3, ust. 22 pkt 3 uchwały ustalono, że na terenach:

- KD, KD-PM, KD-PM(ZP) „zakazuje się lokalizowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2, zabudowy, tymczasowych obiektów budowlanych (z wyjątkiem kiosków, mebli ulicznych, ogródków gastronomicznych i urządzeń związanych z organizacją imprez masowych, tablic lub urządzeń reklamowych) i ogrodzeń wewnętrznych.”;
- KDD-Pj, KDD-Pr, KDD-Pr(ZP) „zakazuje się lokalizowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2, zabudowy, tymczasowych obiektów budowlanych (z wyjątkiem mebli ulicznych i ogródków gastronomicznych) i ogrodzeń wewnętrznych.”;
- KDw „zakazuje się lokalizowania: funkcji innych niż określone w pkt. 1 i 2, zabudowy, tymczasowych obiektów budowlanych (z wyjątkiem mebli ulicznych i ogródków gastronomicznych) i ogrodzeń wewnętrznych, chyba że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej.”.

Powyższe również stanowi o wewnętrznej sprzeczności poszczególnych części uchwały.

Organ nadzoru stwierdza także brak jednoznacznych ustaleń dotyczących lokalizowania łączników pomiędzy terenami: b6.4U-O i b6.5U-O/U-K/S oraz brak jednoznacznego określenia ich parametrów.

Zgodnie bowiem z:

- § 21 ust. 18 pkt 2 lit. h uchwały, na terenie **b6.4U-O**, w ramach warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustalono, że „h) dopuszcza się realizację nie więcej niż 2 łączników pomiędzy zabudową na terenach b6.4 i b6.5 ponad terenem pasażu, na wysokości nie mniejszej niż 5 m od poziomu terenu jako połączenia pomiędzy budynkiem szkoły a zespołem zabudowy sportowej dla potrzeb funkcjonowania szkoły,”;
- § 21 ust. 19 pkt 2 lit. p uchwały, na terenie **b6.5U-O/U-K/S**, w ramach warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustalono, że „p) dopuszcza się realizację nie więcej niż 2 łączników pomiędzy zabudową na terenach b6.4 i b6.5 ponad terenem pasażu 12KDD-PJ, na wysokości nie mniejszej niż 5 m od poziomu terenu (połączenie pomiędzy budynkiem szkoły a zespołem zabudowy sportowej dla potrzeb funkcjonowania szkoły),”.

Tymczasem na rysunku planu nie określono, za pomocą linii zabudowy, miejsca możliwej lokalizacji łączników pomiędzy tymi terenami, tak jak to np. uczyniono w ramach terenu oznaczonego symbolem 11KDD-pj. Ponadto w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób parametrów i zasad kształtowania zabudowy dla tych łączników, za wyjątkiem ustalenia ich położenia na minimalnej wysokości (5 m) ponad terenem 12KDD-PJ.

Zgodnie z ustaleniami § 26 ust. 23 pkt 3 lit. b uchwały, na terenie **12KDD-Pj** „b) dopuszcza się realizację nie więcej niż 2 łączników pomiędzy zabudową na terenach b6.4 i b6.5 ponad terenem

pasażu, na wysokości nie mniejszej niż 5 m od poziomu terenu (połączenie pomiędzy budynkiem szkoły a zespołem zabudowy sportowej dla potrzeb funkcjonowania szkoły); wysokość zabudowy nie może przekraczać wysokości zabudowy ustalonej dla terenu b6.4 lub terenu i b6.5.”.

Sformułowanie w brzmieniu: „**lub terenu i**” wskazuje na dowolne, alternatywne ustalenie maksymalnej wysokości łączników, tym bardziej, że na terenach b6.4U-O i b6.5U-O/U-K/S, dopuszczono różne maksymalne wysokości zabudowy, tj.:

- na terenie **b6.4U-O**, zgodnie z § 21 ust. 18 pkt 2 lit. d uchwały: „*d) maksymalna wysokość zabudowy – 20 m, przy czym dopuszcza się zachowanie lub przebudowę istniejących budynków wyższych,*”;
- na terenie **b6.5U-O/U-K/S**, zgodnie z § 21 ust. 19 pkt 2 lit. d, lit. f i lit. g uchwały: „*d) wysokość części budynku bezpośrednio przylegającego do kamienicy przy ul. Foksal 11 należy dostosować do wysokości tego budynku - wysokość nowego budynku nie może przekroczyć wysokości kalenicy budynku przy ul. Foksal 11; gzyms wieńczący elewacji od strony ul. Foksal powinien być na wysokości gzymsu wieńczącego kamienicy przy ul. Foksal 11, (...) f) pozostała część zabudowy zlokalizowana na drugiej historycznej działce powinna nawiązywać swoją wysokością do gabarytu historycznej zabudowy po północnej stronie ul. Foksal (budynku przy ul. Foksal 10), zgodnie z ustaleniami lit. g, g) maksymalna wysokość zabudowy – 15 m, nie więcej niż 3 kondygnacji, a dla części zabudowy przylegającej do ściany kamienicy przy ul. Foksal 11 maksymalna wysokość zabudowy – 28 m, ale nie więcej niż wysokość kamienicy przy ul. Foksal 11, zgodnie z ustaleniami lit. b i d,*”.

Dla terenu **b5.1C-MW**, na którym znajduje się kamienica przy ul. Foksal 10, ustalono w § 21 ust. 13 pkt 2 lit. d uchwały, że „*d) maksymalna wysokość zabudowy – 24 m, nie więcej niż 7 kondygnacji, od strony placu 2KD-PM maksymalna wysokość zabudowy – 16 m, za wyjątkiem istniejącego budynku przy ul. Krywulca 2, przy czym dopuszcza się zachowanie lub przebudowę istniejących budynków wyższych,*”.

Z powyższych ustaleń nie jest wiadomym zarówno, która z wysokości zabudowy określonej dla terenów **b6.4U-O** i **b6.5U-O/U-K/S** ma obowiązywać dla projektowanych łączników, jak też jaka jest maksymalna wysokość zabudowy na tych terenach, do której ma nawiązywać wysokość projektowanych łączników. Ponadto dla terenu **12KDD-Pj**, w granicach którego dopuszczona została zabudowa łącznikami, nie określono wielkości wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz wskaźnika powierzchni zabudowy.

Brak określenia ww. parametrów dla dopuszczonych ustaleniami uchwały łączników oraz brak wyznaczenia miejsca ich lokalizacji za pomocą linii zabudowy, uniemożliwia ich realizację oraz pozostawia ustalenie innym niż Rada Miasta Stołecznego Warszawy, nieuprawnionym organom administracji architektoniczno – budowlanej przy wydawaniu pozwolenia na budowę, co jest niedopuszczalne. W powyższym zakresie uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń: § 21 ust. 18 pkt 2 lit. h, § 21 ust. 19 pkt 2 lit. p oraz § 26 ust. 23 pkt 3 lit. b uchwały.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii*

zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

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

upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy zawarte w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z dnia 23 czerwca 2014 r. „Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na obligatoryjność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: „Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: „(...) w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczerbowieniem" części testowej 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (...) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 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. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że przez obligatoryjność o której mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w tym przepisie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).".

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15 stwierdził, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”.

Organ nadzoru stwierdza również, że w uchwale, zarówno w ustaleniach szczegółowych dla terenów, jak i w ustaleniach ogólnych (§ 11 ust. 2 pkt 2 uchwały), nie ustalono wielkości wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy dla terenów:

- **a11.1ZP**, na którym dopuszczono zabudowę – lokalizację pawilonów parkowych (vide § 20 ust. 17 uchwały);
- **c2.4KDw**, na którym dopuszczono zabudowę – lokalizację istniejącego budynku ujęcia wody oraz planowanych tymczasowych pawilonów usługowych z zakresu gastronomii, kultury lub wystawiennictwa (vide § 22 ust. 5 uchwały).

Brak określenia wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy dla ww. terenów stanowi o istotnym naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak też o wewnętrznej sprzeczności z § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, określającym obowiązujący zakres ustaleń planu miejscowego, do którego zaliczono określenie powyższego wskaźnika.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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

Uchwałą Nr XCIII/2739/2010 z dnia 21 października 2010 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Foksal, w której określiła granice obszaru objętego projektem planu, wyznaczone na jej załączniku graficznym.

Granice obszaru objętego planu miejscowego ustalone zostały w § 1 ust. 1 uchwały oraz wyznaczone na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały.

W § 11 ust. 4 uchwały ustalono, że „4. Wyznacza się linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami § 5 ust. 4.”. W myśl § 3 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały, obowiązujące linie zabudowy i nieprzekraczalne linie zabudowy są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu na rysunku planu.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały, „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 5) obowiązujących liniach zabudowy – obowiązujących liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie usytuowania zewnętrznej, nadziemnej, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ściany budynku, bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, dachów mansardowych, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp z zadaszeniami przy wejściach do budynków, wyjść ewakuacyjnych i wind dla osób niepełnosprawnych; 6) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowana nadziemna część budynku w stosunku do linii rozgraniczającej drogi publicznej, linii rozgraniczającej innego terenu, wnętrza podwórka lub innych obiektów i urządzeń; bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, dachów mansardowych, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp z zadaszeniami przy wejściach do budynków, wyjść ewakuacyjnych i wind dla osób niepełnosprawnych;”.

Z analizy rysunku planu wynika, że wyznaczone na terenach:

- b1.2C-MWU obowiązujące linie zabudowy w jego północnej linii rozgraniczającej;
- b1.6C-U obowiązujące linie zabudowy w jego północnej linii rozgraniczającej;
- b3.3C-MWU obowiązujące linie zabudowy w jego północnej linii rozgraniczającej;
- c2.2C-MWU/U-K obowiązujące linie zabudowy w jego zachodniej linii rozgraniczającej;
- c2.3U-B nieprzekraczalne linie zabudowy w jego zachodniej linii rozgraniczającej;
- d1.3U-Ks obowiązujące linie zabudowy w jego północnej linii rozgraniczającej i nieprzekraczalne linie zabudowy w jego wschodniej linii rozgraniczającej,

pokrywające się z granicą obszaru objętego planem, w związku z definicją obowiązującą i nieprzekraczalnej linii zabudowy oznaczają, iż takie części budynków, jak: balkony, loggie, werandy, wykusze, dachy mansardowe, okapy i nadwieszania wystające poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schody zewnętrzne i rampy z zadaszeniami przy wejściach do budynków, wyjścia ewakuacyjne i windy dla osób niepełnosprawnych, będą mogły być sytuowane poza wyznaczonymi obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, a tym samym poza granicą obszaru objętego planem. W związku z powyższym, ustalenia uchwały, w tym zakresie, regulują zasady zagospodarowania terenów znajdujących się poza granicami obszaru objętego planem określonymi w uchwale intencyjnej oraz niezgodnie z § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały.

Skoro granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia tego planu, to uchwalony plan nie może zawierać zapisów dotyczących obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ stanowił to naruszenie właściwości organu gminy. Regulacje w tym przypadku możliwe są tylko poprzez zmianę granic obszaru objętego planem, a więc poprzez zmianę uchwały o przystąpieniu.

Sporządzając projekt przedmiotowego planu miejscowego, niezgodnie z dyspozycją zawartą w uchwale o przystąpieniu, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy naruszył kompetencję organu

uchwałodawczego, który zobowiązał organ wykonawczy miasta do sporządzenia projektu planu miejscowego w granicach określonych w uchwale intencyjnej.

Uchwała, we wskazanym powyższej zakresie, narusza dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Sprzeczne ustalenia przedmiotowego planu miejscowego pomiędzy jego częścią tekstową i graficzną dotyczą także lokalizacji pomnika przyrody. Zgodnie z § 8 ust. 2 uchwały „2. Ustala się zachowanie i ochronę istniejącego na terenie **a 5.1** pomnika przyrody – młorzęb dwuklapkowy (*Ginkgo biloba*) Nr 1200 (Rozporządzenie Wojewody Warszawskiego Nr 1 z dnia 14 stycznia 1993 r.) i wprowadza się w stosunku do pomnika przyrody ochronę w granicach lokalizacji, obejmującej zasięg korony i systemu korzeniowego w promieniu 15 m od zewnętrznej krawędzi pnia drzewa (...)”.

Tymczasem na rysunku planu pomnik przyrody wraz ze strefą ochronną znajduje się na terenie oznaczonym symbolem **A-4.KD-PM(ZP)**, nie zaś w granicach terenu **a5.1ZP**, jak ustalono w uchwale.

Powyższe stanowi o braku powiązania rysunku planu z tekstem uchwały oraz o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak też o braku jednoznacznego przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, do którego zobowiązuje dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy części graficznej i tekstowej uchwały wynikają również rozbieżności dotyczące wyznaczonych na rysunku za pomocą linii rozgraniczających terenów oznaczonych symbolami: **14KDD-Pj** i **15KDD-Pj**, dla których w tekście uchwały nie zawarto żadnych ustaleń szczegółowych, a do których odnoszą się ustalenia innych terenów, np. terenu **d2.2U-Bos** (vide § 23 ust. 7 pkt 5 lit. a uchwały) i terenu **d2.4C-U** (vide § 23 ust. 9 pkt 5 lit. a uchwały), w zakresie ich obsługi komunikacyjnej od terenu **15KDD-Pj**.

Powyższe stanowi o braku powiązania rysunku planu z jego tekstem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Rozbieżności w powyższym zakresie dotyczą również terenu **6KDD-Pj**, dla którego ustalenia zawarto w § 26 ust. 17 uchwały, a którego brak na rysunku planu.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o p.z.p., „W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.”. W myśl art. 4 ust. 4 ustawy o p.z.p. „Przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.”.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów zamkniętych i granice ich stref ochronnych, które zgodnie z § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. powinny być zawarte na rysunku planu miejscowego.

W § 21 ust. 14 pkt 1 uchwały ustalono, że teren **b5.2U-B** jest terenem zamkniętym. Zgodnie z ustaleniami § 21 ust. 14 pkt 2 uchwały, „2) na terenie znajduje się wpisany do rejestru zabytków budynek dawnego Pałacu hr. Konstantego Przeździeckiego wraz z parkiem (obecnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych - Klub Dyplomatyczny) przy ul. Foksal 6, decyzja nr 896 z dnia 1 lipca 1977 r.”.

Teren, o którym mowa w § 21 ust. 14 pkt 1 uchwały, nie jest terenem zamkniętym ustalonym przez ministra właściwego do spraw transportu, a więc zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w planie miejscowym powinny być określone wyłącznie jego granice i granice jego stref ochronnych oraz ograniczenia w zagospodarowaniu terenów znajdujących się w tych strefach.

Tymczasem poprzez:

- określenie w tekście planu przeznaczenia ww. terenu zamkniętego, wynikającego z przyjętego symbolu U-B, który w myśl § 4 ust. 14 uchwały oznacza tereny usług biur i obsługi finansowej;
 - zawarcie na rysunku planu obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu: przeznaczenia terenu U-B (§ 3 ust. 1 pkt 38 uchwały), pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne (§ 3 ust. 1 pkt 18 uchwały), wlotów komunikacji kołowej (§ 3 ust. 1 pkt 27 uchwały);
 - zawarcie na rysunku planu elementów informacyjnych planu: budynku wpisanego do rejestru zabytków, granicy strefy ochrony wszystkich parametrów historycznego układu urbanistycznego (KZ-A) – obszaru wpisanego do rejestru zabytków,
- naruszone zostały przepisy art. 4 ust. 3, art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że rysunek planu jest nieczytelny z uwagi na przyjęcie tożsamyh oznaczeń graficznych obowiązujących w granicach obszaru objętego planem, jak też poza tym obszarem, co narusza § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Organ nadzoru stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, jest niezgodna z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, z dnia 10 października 2006 r., Nr LXXXII/2746/2006 (z późn. zm.) w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy, zwanego dalej „Studium”.

W związku z tym, że uchwałę Nr XCIII/2739/2010 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Foksal, Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła w dniu 21 października 2010 r., to zasady i tryb sporządzania przedmiotowego planu miejscowego oparte zostały o przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące po nowelizacji ustawy z dniem 21 października 2010 r., zobowiązujące do sporządzenia planu miejscowego, który nie narusza ustaleń studium.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

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

uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

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

W ocenie organu nadzoru ustalenie wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w planie miejscowym, innych niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o p.z.p.

Stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza rysunku Studium oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostki terenowej oznaczonej w Studium symbolem ZP1, **naruszają** ustalenia Studium, w zakresie określenia minimalnego wskaźnika procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Naruszenie ustaleń Studium, w zakresie ustalenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dotyczą terenów oznaczonych w planie symbolami: d2.3U-Z/UB, d2.4C-U i A-2KD-PM(ZP).

Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium – rozdział XIII pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, w tym *tereny wyłączone spod zabudowy*, pkt A. pn. *Ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów*, w tym *tereny wyłączone spod zabudowy oraz zasady rozmieszczenia reklam i informacji wizualnej*, ppkt 1. pn. *Minimalny % udziału powierzchni biologicznie czynnej (PBC): „Studium ustala wskaźniki minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej (PBC) dla wydzielonych terenów o różnym przeznaczeniu na Rysunku Studium Nr 14.”*.

Na rysunku Studium Nr 14, tereny oznaczone w planie symbolami: d2.3U-Z/UB, d2.4C-U i A-2KD-PM(ZP), znajdują się w granicach jednostki terenowej oznaczonej symbolem ZP1, przeznaczonej pod tereny zieleni urządzonej, na której **obowiązuje minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony na poziomie 70 %**. Takie też wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej powinny zostać przyjęte w sporządzanym planie miejscowym.

Z ustaleń Studium wynika również, że dla istniejących urządzonych terenów zieleni, na których wskaźnik PBC jest mniejszy niż 70%, dopuszcza się jego zachowanie bez możliwości pomniejszania.

Tymczasem z ustaleń uchwały wynika, że powyższe ustalenia Studium nie zostały uwzględnione w planie. Dotyczy to terenów oznaczonych symbolami:

- **d2.3U-Z/UB**, dla którego w § 23 ust. 8 pkt 2 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „e) *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 40%*”, ”;
- **d2.4C-U**, dla którego w § 23 ust. 9 pkt 2 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „e) *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 30%*”, ”;
- **A-2KD-PM(ZP)**, dla którego w § 25 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „d) *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 60%*”, ”.

Zgodnie z ustaleniami rozdziału XIII tekstu Studium, pkt B. pn. *Wytyczne dotyczące zasad określania w m.p.z.p. ustaleń studium w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów*, ppkt 1. **„Stosowanie wskaźników dotyczących powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z ustaleniami w rozdziale XIII pkt A.1. jest wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych na rysunku studium terenów.”**.

Mając na uwadze zapisy wytycznych Studium, dotyczące wymogu stosowania w planach miejscowych minimalnych wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, to przyjęcie w przedmiotowym planie miejscowym, tych wskaźników o wartościach znacznie odbiegających niż określone w Studium, wskazuje na niezgodność ustaleń planu z zapisami Studium, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Reasumując, wskazane ustalenia planu miejscowego są niezgodne z ustaleniami Studium, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu dla wskazanych jednostek terenowych. Wskazać przy tym trzeba, iż ustalenia dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, to zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego jednostek terenowych: d2.3U-Z/UB, d2.4C-U i A-2KD-PM(ZP).

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

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 45/15, w analogicznym stanie prawnym oraz faktycznym, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego ustaleń dotyczących określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, niezgodnych ze Studium uzasadnił, że: „(...) *określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z ustaleniami Studium, kwalifikować należy, jako naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4) oraz art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. (...) W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego "1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem planistycznym stanowiącym po 2003 r. niejako szkielet planistyczny gminy, który nie jest tylko, jak przed tą datą, prognozą określającą politykę przestrzenną gminy, lecz zawierającą konkretne uwarunkowania przejawiające się m.in. w precyzyjnym (choć w ogólniejszej skali niż plan) określeniu granic poszczególnych obszarów, co wynika z treści art. 10 ust. 2 pkt 3-16 u.p.z.p. 2. Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. 3. Nie kwestionując kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, trzeba wskazać, iż wyrażana w planie zagospodarowania przestrzennego swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju mieścić się musi w granicach zakreślonych przez ustawy i pozostawać w zgodności z uwarunkowaniami zakreślonymi w obowiązującym studium"* (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, LEX nr 1351346).”.

Ponadto w ww. wyroku Sąd jednoznacznie wskazał, iż: „*W rozdziale XIII pkt A.1. tekstu Studium, dopuszczona została możliwość ustalenia innego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, na terenach zabudowy mieszkaniowej, ale wyłącznie dla takich terenów, dla których nie wskazano minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej (PBC) na Rysunku Studium Nr 14. Dla tych terenów w Studium "zaleca się, aby wskaźnik PBC kształtował się w granicach od 25% – do 40 %". Z przytoczonych powyżej ustaleń Studium nie wynika, aby wskaźnik minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej mógł być liczony jako średni lub bilansowany w ramach terenów wyznaczonych w planie, znajdujących się w granicach jednostki terenowej określonej w Studium. Organ nadzoru słusznie wskazuje przy tym, że gdyby celem Rady Miasta Stołecznego Warszawy było umożliwienie uśredniania lub bilansowania tego wskaźnika dla terenów określonych w planie miejscowym, znajdujących się w ramach jednostek terenowych wyznaczonych w Studium, to organ ten zawarł by w Studium taką dyspozycję, tak, jak uczynił to w przypadku zasad określania wysokości zabudowy i wskaźnika intensywności zabudowy brutto. Należy podkreślić, że Studium w jednoznaczny sposób ustala, które wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu zostały określone w nim, jako uśrednione, określając przy tym sposób ich obliczania. Dotyczy to ustaleń Studium wyłącznie w odniesieniu do wysokości zabudowy i wskaźnika intensywności zabudowy brutto. Potwierdzają to ustalenia zawarte tekście Studium, w rozdziale XIII. W ustaleniach tekstu Studium, rozdział XIII pkt A i pkt B, brak jest zasad dotyczących uśredniania wskaźnika minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Ustalenia Studium wykluczają*

możliwość uśredniania i bilansowania tego wskaźnika w planach miejscowych, w granicach jednostek terenowych wyznaczonych w Studium. Mając na uwadze powyższe ustalenia Studium brak jest podstaw dla stwierdzenia skarżącego, że "Powierzchnię biologicznie czynną na terenach ustalonych planem bilansuje się w ramach terenu określonego w Studium". Nie można stwierdzić, że skarżący może uśredniać lub bilansować w planie miejscowym, wielkość tego wskaźnika dla terenów objętych planem, w ramach jednostki terenowej określonej w Studium. Jeżeli z dyspozycji Studium, wynika, że dla terenów określonych w planie miejscowym, stosowanie wskaźnika minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej, przy sporządzaniu planów miejscowych, jest obowiązkowe dla terenów wskazanych na rysunku Studium, to w odniesieniu do terenów wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym, oznaczonych w planie symbolami: A.2.U/MW, B.2.U(MN), B.3.U, B.5.U(MN), B.6.U(MN), B.8.U(MN), B.9.U, B.10.U, D.2.MW, D.3.MW, D.6.MW, E.1.UO i E.13.U, znajdujących się w granicach jednostki terenowej, oznaczonej na rysunku Studium Nr 14, symbolem M2.12, wskaźnik minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej, winien być przyjęty w granicach 40 – 60 %, zgodnie z obowiązującymi ustaleniami Studium dla tej jednostki terenowej."

Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym obligatoryjny minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej odnoszą się do „nowych” inwestycji, a więc inwestycji realizowanych dopiero w oparciu o ustalenia tegoż planu. Bez znaczenia zatem jest istniejący stan zagospodarowania poszczególnych jednostek terenowych, które pozostaną w dotychczasowym użytkowaniu na podstawie dyspozycji art. 35 ustawy o p.z.p.

Skoro zatem wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, ustala się nie dla istniejącego, lecz projektowanego zainwestowania, a więc ustalenia planu dotyczą działań na przyszłość, zaś z podkładu mapowego nie wynika, by wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym wszystkie tereny były w pełni zagospodarowane, to przed uchwaleniem przedmiotowego planu miejscowego niezbędna jest zmiana ustaleń Studium w tym zakresie, bądź zmiana wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określona w planie w dostosowaniu do wskaźnika określonego w Studium.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż to studium zawiera część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, która z kolei powinna uwzględniać dokładną analizę *stanu istniejącego* na terenie miasta, w szczególności w zakresie istniejącej zabudowy. Dopiero na podstawie dokładnej analizy stanu istniejącego formułuje się ustalenia w zakresie dalszych kierunków rozwoju przestrzennego. To nie Wojewoda Mazowiecki, zdecydował o zaliczeniu przedmiotowych działek do jednostki terenowej ZP1 ze wskaźnikiem powierzchni biologicznie czynnej 70%, lecz sam organ uchwałodawczy.

Organ nadzoru wskazuje, że w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: d1.2U-Ks i d2.2U-Bos, odstąpił od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na fakt istniejącej już zabudowy oraz z uwagi na umiejscowienie obowiązujących linii zabudowy przebiegających po krawędzi istniejącej już zabudowy.

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, oraz naruszenia właściwości organów, 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 terenu oraz zasad zagospodarowania i zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w zakresie sporządzenia planu miejscowego w granicach obszaru wyznaczonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
- art. 4 ust. 3, art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie braku podstaw prawnych do formułowania ustaleń dla terenu zamkniętego;
- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały;
- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium.

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

Naruszenie właściwości organów związane jest z kwestią formułowania ustaleń, które winny odnosić się jedynie do obszaru objętego planem miejscowym.

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 LII/1278/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 6 lipca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Foksal, w zakresie:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, dachów mansardowych, okapów i nadwieszek wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp z zadaszeniami przy wejściach do budynków, wyjść ewakuacyjnych i wind dla osób niepełnosprawnych (...)*”, w odniesieniu do obowiązującej linii zabudowy pokrywającej się z granicą obszaru objętego planem miejscowym dla terenów oznaczonych symbolami: b1.2C-MWU, b1.6C-U, b3.3C-MWU, c2.2C-MWU/U-K i d1.3U-Ks,
- § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, dachów mansardowych, okapów i nadwieszek wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp z zadaszeniami przy wejściach do budynków, wyjść ewakuacyjnych i wind dla osób niepełnosprawnych;*”, w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy pokrywającej się z granicą obszaru objętego planem miejscowym dla terenów oznaczonych symbolami: c2.3U-B i d1.3U-Ks;
- § 8 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *na terenie a 5.1 (...)*”;
- § 21 ust. 18 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 21 ust. 19 pkt 2 lit. p uchwały;

- § 26 ust. 23 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 26 ust. 17 uchwały;
- w jakim dopuszcza do realizacji obiektów małej architektury na terenach oznaczonych symbolami: a2.1KD-PM(ZP), a2.2ZP, a3.1ZP, a4.2ZP, a5.1ZP, a5.2ZP, a5.3ZP, a10.1ZP, b9.3ZP, d2.1ZP, b1.5KDw, d1.4KDw, d1.5KDw, e1.1ZP, e2.1ZP, A-1.KDD-Pr(ZP), A-2.KD-PM(ZP), A-3.KDD-Pr(ZP), A-4.KD-PM(ZP), A-5.KDD-Pr(ZP), A-6.KD-PM(ZP), A-7.KDD-Pr(ZP), A-8.KDD-Pr(ZP), 1KDZ, 2KDZ, 2KDZ/2.2KD-PM, 3KDZ, 4KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 1KDD-Pj, 2KDD-Pj, 3KDD-Pj, 4KDD-Pj, 5KDD-Pj, 7KDD-Pj, 8KDD-Pj, 9KDD-Pj, 10KDD-Pj, 11KDD-Pj, 12KDD-Pj, 13KDD-Pj, 1KDD-Pr, 2KDD-Pr, 3KDD-Pr, 1KD-PM, 2KD-PM, 3KD-PM, 4KD-PM;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: a11.1ZP, b5.2U-B, c2.4KDw, d2.3U-Z/UB, d2.4C-U, A-2KD-PM(ZP), 14KDD-Pj i 15KDD-Pj, 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

WZ.

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki