



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 15 grudnia 2014 r.

Poz. 11575

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.195.2014.MO WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 10 grudnia 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XCIV/2410/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Towarowej, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 13 uchwały;
- § 2 pkt 15 uchwały;
- § 2 pkt 34 uchwały;
- § 2 pkt 40 uchwały;
- § 8 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 1) przekazania Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków wykonanej wcześniej inwentaryzacji i dokumentacji fotograficznej oraz odpowiedniej dokumentacji zabytku;”;
- § 10 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) – za zgodą zarządcy drogi – (...)”;
- § 16 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych działek obejmujących więcej niż 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem (...)”;
- § 17 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) – za zgodą inwestora – (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci (...)”;
- § 21 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 21 ust. 3 pkt 4 uchwały;
- § 22 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 23 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 24 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 25 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 26 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 31 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;

- § 32 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 33 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 34 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 35 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 36 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 36 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 37 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 38 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 39 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 39 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 40 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 41 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 42 ust. 2 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 48 ust. 2 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 49 ust. 2 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 52 ust. 2 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3 (...)”;
- § 63 ust. 3 pkt 1 lit. c tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 63 ust. 3 pkt 10 lit. c tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 63 ust. 3 pkt 13 lit. c tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 63 ust. 3 pkt 14 lit. c tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 63 ust. 3 pkt 15 lit. c tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”;
- § 63 ust. 3 pkt 22 lit. c tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...): nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich (...)”.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 6 listopada 2014 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy, podjęła uchwałę Nr XCIV/2410/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Towarowej.

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 2012 r., poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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.

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 bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych oraz wykroczenie poza zakres wynikający z przepisów ustawy o p.z.p., nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 2 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 13) nieruchomości – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności;*”;
- § 2 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 15) obiekcie małej architektury – należy przez to rozumieć: kapliczki, krzyże przydrożne,*

*figury i inne niewielkie obiekty kultu religijnego, posągi, wodotryski i inne niewielkie obiekty architektury ogrodowej oraz piaskownice, huštawki, drabinki, śmietniki, wiaty przystankowe i inne niewielkie obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku;”;*

- **§ 2 pkt 34** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 34) tymczasowym obiekcie budowlanym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak kiosk uliczny (mały obiekt handlowo-usługowy, o którym mowa w pkt. 9), pawilon wystawowy, przekrycie namiotowe, powłoka pneumatyczna, urządzenie masowej rozrywki (np. urządzenia „wesolego miasteczka”), barakowóz, obiekt kontenerowy;”;*
- **§ 2 pkt 40** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 40) wysokości zabudowy (maksymalnej i minimalnej) – należy przez to rozumieć ograniczenie pionowego wymiaru budynku określone maksymalną i minimalną liczbą kondygnacji nadziemnych oraz maksymalną wielkością w metrach – mierzoną od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku (nie będącym wyłącznie wejściem do pomieszczeń gospodarczych lub technicznych) do najwyższej górnej krawędzi dachu nad najwyższym elementem kubaturowym budynku lub przewyższającej go attyki; wysokość minimalna dotyczy zabudowy w pierzejach ulic i nie obejmuje zabudowy istniejącej w dniu uchwalenia planu lub przesądzonej ostatecznymi w tym dniu decyzjami administracyjnymi, tymczasowych obiektów budowlanych, małej architektury oraz technicznego wyposażenia terenów;”;*
- **§ 8 ust. 6** uchwały, w brzmieniu: „*6. Dopuszcza się technicznie i ekonomicznie uzasadnioną rozbiórkę obiektów wymienionych w ust. 3 i 4 w celu ich odtworzenia lub odtworzenia wraz z modernizacją wyposażenia technicznego i rozbudową lub nadbudową na zasadach określonych w ust. 5 – pod warunkiem: 1) przekazania Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków wykonanej wcześniej inwentaryzacji i dokumentacji fotograficznej oraz odpowiedniej dokumentacji zabytku; 2) zachowania wszystkich charakterystycznych cech i detali architektonicznych elewacji frontowej obiektu odtwarzanego w zabudowie zwartej lub co najmniej elewacji frontowej i tylnej obiektu wolnostojącego – w tym wysokości i szerokości, przejazdów bramowych, podziałów i proporcji otworów, balkonów, gzymsów, wykuszy, ryzalitów i pilastrów, oryginalnych elementów żeliwnych oraz rodzaju i koloru ściennych materiałów wykończeniowych.”;*
- **§ 10 ust. 3 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „*3. Nakazuje się przystosowanie przestrzeni publicznych do potrzeb osób niepełnosprawnych poprzez: 1) dopuszczenie zajęcia – za zgodą zarządcy drogi – fragmentu terenu ulicy niezbędnego do lokalizowania wejść, ramp, podjazdów, wind zewnętrznych do budynków i do lokali usługowych w budynkach sytuowanych w linii rozgraniczającej ulicy, gdy nie jest to możliwe do zrealizowania na działce budowlanej;”;*
- **§ 16 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „*2. Ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych działek obejmujących więcej niż 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem: 1) z zastrzeżeniem pkt 2 i 3, działki budowlane powstałe w wyniku scalania i podziału nie mogą mieć powierzchni mniejszej niż 500 m<sup>2</sup>; 2) dopuszcza się scalanie i podział działek mniejszych niż określone w pkt. 1 dla urządzeń infrastruktury technicznej lub komunikacji oraz działek już zabudowanych, o ile zabudowa przeznaczona jest do zachowania; 3) o ile ustalenia szczegółowe dla terenów nie stanowią inaczej, działki budowlane wskazane pod dominanty wysokościowe nie mogą mieć powierzchni mniejszej niż 1500 m<sup>2</sup>; 4) granice działek powstałych w wyniku scalania i podziału należy prowadzić równolegle lub prostopadle do wyznaczonych w planie linii rozgraniczających ulic z dopuszczalnym odchyleniem nie większym niż 15 stopni, o ile większe*

*odchylenie nie będzie wymuszone nieregularnością granic działek sąsiednich lub wyznaczonych w planie linii rozgraniczających; 5) działki budowlane powstałe w wyniku scalania i podziału muszą mieć szerokość frontu nie mniejszą niż 20 m.”;*

- **§ 17 ust. 6** uchwały, w brzmieniu: *„6. Dla przeznaczonych do zachowania, budynków w kwartałach zabudowy zwartej dopuszcza się realizację miejsc parkingowych, brakujących do osiągnięcia wymienionych w ust. 3 wskaźników, w formie odpowiedniego powiększenia – za zgodą inwestora – liczby miejsc parkingowych w zabudowie nowej w tym samym kwartale zabudowy.”;*
- **§ 18 ust. 2 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„3) odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do ziemi w granicach własnej działki lub – jeśli jest to niemożliwe – do zbiorników retencyjnych, a tylko w ostateczności do miejskiej sieci kanalizacyjnej, z uwzględnieniem przepisów odrębnych i na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci;”;*
- **§ 21 ust. 2 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: *„2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 5) działki budowlane – dla dominanty nie mniejsza niż 1500 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;*
- **§ 21 ust. 3 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 4) wymagane badania geologiczno-inżynierskie podłoża budowlanego, określające nośność gruntów oraz warunki techniczne zagłębienia budowli.”;*
- **§ 22 ust. 3 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 3) wymagane badania geologiczno-inżynierskie podłoża budowlanego, określające nośność gruntów oraz warunki techniczne zagłębienia budowli pod każdy nowy budynek.”;*
- **§ 23 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) wymagane badania geologiczno-inżynierskie podłoża budowlanego, określające nośność gruntów oraz warunki techniczne zagłębienia budowli pod każdy nowy budynek.”;*
- **§ 24 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) wymagane badania geologiczno-inżynierskie podłoża budowlanego, określające nośność gruntów oraz warunki techniczne zagłębienia budowli pod każdy nowy budynek.”;*
- **§ 25 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) wymagane badania geologiczno-inżynierskie podłoża budowlanego, określające nośność gruntów oraz warunki techniczne zagłębienia budowli pod każdy nowy budynek.”;*
- **§ 26 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) wymagane badania geologiczno-inżynierskie podłoża budowlanego, określające nośność gruntów oraz warunki techniczne zagłębienia budowli pod każdy nowy budynek.”;*
- **§ 31 ust. 2 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: *„2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 5) działki budowlane – dla dominant nie mniejsze niż 1500 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;*
- **§ 32 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;*
- **§ 33 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;*

- § 34 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 35 ust. 2 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 5) działki budowlane – dla dominanty nie mniejsza niż 2000 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;
- § 35 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 36 ust. 2 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 5) działki budowlane – dla dominant nie mniejsze niż 2000 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;
- § 36 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 37 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 38 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 39 ust. 2 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 5) działki budowlane – dla dominant nie mniejsze niż 1500 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;
- § 39 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 40 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 41 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) obszar archeologiczny – KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich;”;
- § 42 ust. 2 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 6) działki budowlane – dla dominanty nie mniejsza niż 1500 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;
- § 48 ust. 2 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 6) działki budowlane – dla dominanty nie mniejsza niż 1500 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;

- **§ 49 ust. 2 pkt 6** uchwały, w brzmieniu: „2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 6) działki budowlane – dla dominanty nie mniejsza niż 1200 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;
- **§ 52 ust. 2 pkt 7** uchwały, w brzmieniu: „2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 7) działki budowlane – dla dominanty nie mniejsza niż 1500 m<sup>2</sup>; podział zgodnie z przepisami § 16 ust. 3;”;
- **§ 63 ust. 3 pkt 1 lit. c tiret trzecie** uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu (informacje techniczne, zasady powiązań i obsługi): 1) teren 4.1.KD-GP (w) – ul. Towarowa (na odc. Al. Solidarności – Prosta): (...) c) warunki szczególne: (...) - obszar archeologiczny – część objęta strefą KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich,”;
- **§ 63 ust. 3 pkt 10 lit. c tiret pierwsze** uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu (informacje techniczne, zasady powiązań i obsługi): 10) teren 4.10.KD-Z (p) – ul. Grzybowska (na odc. ul. Towarowa – Wronia): (...) c) warunki szczególne: - obszar archeologiczny strefa KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich,”;
- **§ 63 ust. 3 pkt 13 lit. c tiret drugie** uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu (informacje techniczne, zasady powiązań i obsługi): 13) teren 4.13.KD-L (g) – ul. Wronia (na odc. ul. Łucka – Grzybowska): (...) c) warunki szczególne: (...) - obszar archeologiczny – część objęta strefą KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich,”;
- **§ 63 ust. 3 pkt 14 lit. c tiret drugie** uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu (informacje techniczne, zasady powiązań i obsługi): 14) teren 4.14.KD-L (g) – ul. Wronia (na odc. ul. Grzybowska – Al. Solidarności): (...) c) warunki szczególne: (...) - obszar archeologiczny strefa KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich,”;
- **§ 63 ust. 3 pkt 15 lit. c tiret pierwsze** uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu (informacje techniczne, zasady powiązań i obsługi): 15) teren 4.15.KD-L (g) – ul. Chłodna (na odc. ul. Towarowa – Wronia): (...) c) warunki szczególne: - obszar archeologiczny strefa KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich,”;
- **§ 63 ust. 3 pkt 22 lit. c tiret drugie** uchwały, w brzmieniu: „3. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu (informacje techniczne, zasady powiązań i obsługi): 22) teren 4.22.KD-D (g) – ul. Kotlarska (na odc. ul. Towarowa – Wronia): (...) c) warunki szczególne: (...) - obszar archeologiczny strefa KZ-RZsa: nakaz przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich,”.

W przytoczonych powyżej ustaleniach zawartych w: **§ 8 ust. 6, § 32 ust. 3 pkt 2, § 33 ust. 3 pkt 2, § 34 ust. 3 pkt 2, § 35 ust. 3 pkt 2, § 36 ust. 3 pkt 2, § 37 ust. 3 pkt 2, § 38 ust. 3 pkt 2, § 39 ust. 3 pkt 2, § 40 ust. 3 pkt 2, § 41 ust. 3 pkt 2, § 63 ust. 3 pkt 1 lit. c tiret trzecie, § 63 ust. 3 pkt 10 lit. c tiret pierwsze, § 63 ust. 3 pkt 13 lit. c tiret drugie, § 63 ust. 3 pkt 14 lit. c tiret drugie, § 63 ust. 3 pkt 15 lit. c tiret pierwsze, § 63 ust. 3 pkt 22 lit. c tiret drugie** uchwały, odnoszących się do występującego w granicach planu, obszaru archeologicznego KZ-RZsa, naruszone zostały zasady zobowiązujące do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.



W powyższych ustaleniach uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy wprowadziła ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Stołecznego Warszawy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii dotyczących działań przy zabytku archeologicznym, będących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

W granicach obszaru archeologicznego, Rada Miasta Stołecznego Warszawy nałożyła obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych zgodnie z wytycznymi odpowiednich służb konserwatorskich.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót budowlanych, ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. ustawy „Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru

*dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.*”.

Ponadto, uregulowania dotyczące prowadzenia robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, zawarte zostały także w przepisach ustawy Prawo budowlane (art. 39).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż zakres i rodzaj badań archeologicznych, wojewódzki konserwator zabytków ustala w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na inwestora obowiązku badań archeologicznych przed przystąpieniem do wykonania inwestycji, znajdujących się w obszarze stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować, jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią modyfikację art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych w granicach zabytku archeologicznego. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XX/102/2012 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie *uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r. Sygn. akt IV SA/Wa 96/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr VIII/55/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę

Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przytoczonych powyżej ustaleniach: **§ 10 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 6, § 18 ust. 2 pkt 3** uchwały, Rada Miasta Stołecznego Warszawy uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania uzgodnienia na warunkach udzielanych przez podmioty takie, jak: zarządca sieci, zarządca drogi, inwestor, tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przeszłego i niepewnego. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń ogólnych uchwały, dotyczących zagospodarowania przestrzeni publicznych oraz modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

Co więcej, kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., nie obejmuje m.in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Najważniejsze spośród uprawnień zarządcy drogi określa bowiem art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.).

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców sieci i zarządców dróg, które określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Natomiast ustalenia: **§ 21 ust. 3 pkt 4, § 22 ust. 3 pkt 3, § 23 ust. 3 pkt 2, § 24 ust. 3 pkt 2, § 21 ust. 3 pkt 4, § 25 ust. 3 pkt 2, § 26 ust. 3 pkt 2** uchwały, nakładające wymóg badań geologiczno – inżynierskich podłoża budowlanego, dotyczą uregulowań odnoszących się do postępowania administracyjnego związanego z uzyskaniem pozwolenia na budowę, określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy, „3. *Projekt budowlany powinien zawierać: (...) 4) w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.*”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę wyników ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż powyższy obowiązek nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia

25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Z przytoczonych przepisów ustawy wynika zatem, że badania geologiczno – inżynierskie, jak też geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych, są wymagane tylko w zależności od potrzeb. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa nie dają możliwości wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń warunkowych. Takie działanie można zresztą również kwalifikować, jako obejście przepisów o trybie przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro w razie spełnienia określonych warunków, regulacje te byłyby stosowane, jako plan miejscowy dla tych obszarów, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego, w tym zakresie. Zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że także w innych ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., tj. w:

- **§ 2 pkt 2** uchwały, zdefiniowano pojęcie „nieruchomości”, które stanowi modyfikację tego pojęcia, określonego w obowiązujących przepisach prawa, tj. w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. , poz. 518 z późn. zm.), który stanowi, że „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) nieruchomości gruntowej – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności*” oraz w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121), zgodnie z którym „*Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.*”;
- **§ 2 pkt 15** uchwały, zdefiniowano pojęcie „obiektu małej architektury”, które stanowi modyfikację tego pojęcia, określonego w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym, poprzez „*obiekt małej architektury*” należy rozumieć „*niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi,*

wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki”;

- § 2 pkt 34 uchwały, zdefiniowano pojęcie „tymczasowego obiektu budowlanego”, które stanowi modyfikację tego pojęcia, określonego w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym, poprzez „tymczasowy obiekt budowlany” należy rozumieć „obiekt budowlany przeznaczony o czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe”;
- § 2 pkt 40 uchwały, zdefiniowano pojęcie „wysokości zabudowy (maksymalnej i minimalnej)”, które stanowi modyfikację dokonaną pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, pojęcia „wysokości budynku”, określonego w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.), zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”; Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie **wymóg określenia gabarytów obiektów i wysokości projektowanej zabudowy**.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

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

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami.

Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie była uprawniona do regulowania ww. kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania definicji zawartych w obowiązujących przepisach prawa.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż „*praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki*” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876). Kwestia dotycząca wysokości zabudowy była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (opubl. LEX nr 53377), wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl.: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację obowiązujących przepisów prawa, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż sformułowano ustalenia dotyczące także procedury *podziału nieruchomości*. Tymczasem ustawa o gospodarce nieruchomościami wskazuje w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Artykuł 1 ust. 1 ww. ustawy stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”,

składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów nieruchomości*, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

Na tym tle w sposób wyraźny widać naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie, zawarte w: **§ 16 ust. 2, § 21 ust. 2 pkt 5, § 31 ust. 2 pkt 5, § 35 ust. 2 pkt 5, § 36 ust. 2 pkt 5, § 39 ust. 2 pkt 5, § 42 ust. 2 pkt 6, § 48 ust. 2 pkt 6, § 49 ust. 2 pkt 6, § 52 ust. 2 pkt 7** uchwały.

W **§ 16 ust. 2** uchwały, ustalono „zasady scalania i podziału nieruchomości na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych działek obejmujących więcej niż 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem”. Tymczasem, z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika, żeby określenie w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, objętych tym planem, uzależnione było od wniosku właścicieli lub użytkowników wieczystych działek obejmujących więcej niż 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem, o którym mowa w art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustalenia planu muszą określać te warunki, żeby scalenia i podziału nieruchomości można było dokonać w przypadku, o którym mowa w art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. „*jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem*”. Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, „*Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy*”. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że ustalenia **§ 16 ust. 2** uchwały, modyfikują przepis zawarty w art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Natomiast z brzmienia: **§ 21 ust. 2 pkt 5, § 31 ust. 2 pkt 5, § 35 ust. 2 pkt 5, § 36 ust. 2 pkt 5, § 39 ust. 2 pkt 5, § 42 ust. 2 pkt 6, § 48 ust. 2 pkt 6, § 49 ust. 2 pkt 6, § 52 ust. 2 pkt 7** uchwały, wynika, że w ustaleniach tych określono kwestie dotyczące podziału nieruchomości, odwołując się przy tym do regulacji dotyczących scalania i podziału nieruchomości, określonych w § 16 ust. 3 uchwały. Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika zatem, że ustalenia te zawierają kwestie dotyczące zarówno procedury *scalania i podziału nieruchomości*, jak i *podziału nieruchomości*.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia jakichkolwiek zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

Ustalenia w zakresie podziału nieruchomości należy potraktować, jako wykroczenie poza przyznane organom gminy, granice kompetencji do określenia w planie miejscowym. Przytoczone powyżej ustalenia wykraczają poza kompetencje, o których mowa w art. 7 Konstytucji RP, w związku z art. 15 ustawy o p.z.p., w szczególności zaś wyrażonym w jej ust. 2 pkt 8. Brak jest bowiem podstaw prawnych, by w planie miejscowym zawierać ustalenia dotyczące podziału nieruchomości.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta**

**dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.** Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 21 ust. 2 pkt 5, § 31 ust. 2 pkt 5, § 35 ust. 2 pkt 5, § 36 ust. 2 pkt 5, § 39 ust. 2 pkt 5, § 42 ust. 2 pkt 6, § 48 ust. 2 pkt 6, § 49 ust. 2 pkt 6, § 52 ust. 2 pkt 7** uchwały, w zakresie, w jakim odnoszą się do procedury podziału nieruchomości (organ nadzoru aprobuje ustalenia planu miejscowego w odniesieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości).

Organ nadzoru wskazuje na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej części uzasadnienia, m.in. z prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XCIV/2410/2014 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Towarowej*, w części dotyczącej ustaleń wskazanych w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej 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:  
*Jacek Kozłowski*