



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2014 r.

Poz. 7630

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.115.2014.MO WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 4 sierpnia 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXV/2213/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłowych w rejonie ulicy Orłów Piastowskich – część I*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 6 uchwały;
- § 2 pkt 7 uchwały;
- § 2 pkt 9 uchwały;
- § 2 pkt 15 uchwały;
- § 2 pkt 17 uchwały;
- § 2 pkt 25 uchwały;
- § 2 pkt 32 uchwały;
- § 2 pkt 51 uchwały;
- § 2 pkt 53 uchwały;
- § 13 pkt 5 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci (...);
- § 13 pkt 6 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci (...)”;
- § 13 pkt 6 lit. j tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach uzgodnionych z ich zarządcą (...);
- § 13 pkt 6 lit. j tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z dysponentem kanalizacji (...);
- § 13 pkt 7 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci (...)”;
- § 13 pkt 9 lit. j uchwały, w zakresie sformułowania: „– przy czym w/w odległości mogą ulec zmniejszeniu po zastosowaniu odpowiednich rozwiązań technicznych; zasięg strefy wyznaczony na rysunku planu wokół linii 110kV może ulec zmianie także na skutek korekty przebiegu linii wysokiego napięcia spowodowanej dopuszczoną w lit. m zmianą rozmieszczenia słupów (...).

UZASADNIENIE

Rada Miasta Stołecznego Warszawy, na sesji w dniu 3 lipca 2014 r., podjęła uchwałę Nr LXXXV/2213/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 lipca 2014 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłowych w rejonie ulicy Orłów Piastowskich – część I.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić 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.);
- 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.).

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.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

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.

Tymczasem w ustaleniach:

- **§ 13 pkt 5 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „5) w odniesieniu do zaopatrzenia w wodę: a) zaopatrzenie w wodę wszystkich wymagających tego obiektów budowlanych z miejskiej sieci wodociągowej na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci z dopuszczeniem wykorzystania istniejących ujęć wody do czasu wybudowania miejskiej sieci wodociągowej,”;
- **§ 13 pkt 6 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „6) w odniesieniu do odprowadzania ścieków oraz wód opadowych i roztopowych: a) odprowadzenie ścieków ze wszystkich wymagających tego

objektów budowlanych w systemie rozdzielczym do miejskiej sieci kanalizacyjnej na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci.”;

- **§ 13 pkt 6 lit. j tiret drugie i tiret trzecie** uchwały, w brzmieniu: „6) w odniesieniu do odprowadzania ścieków oraz wód opadowych i roztopowych: (...) j) zasady odprowadzania wód opadowych i roztopowych: (...) – dla nowoprojektowanych obiektów budowlanych zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych w pierwszej kolejności w miejscu ich powstawania; wody te należy odprowadzać na własny teren nieutwardzony w granicach działki budowlanej na warunkach określonych w odrębnych przepisach, z wykorzystaniem retencji zbiornikowej tam, gdzie jest to możliwe, z uwzględnieniem wielkości powierzchni biologicznie czynnej; dopuszcza się odprowadzenie wód opadowych lub roztopowych do Kanału Konotopa i powierzchniowych cieków wodnych na warunkach uzgodnionych z ich zarządcą, – w przypadku braku możliwości technicznych odprowadzania wód opadowych i roztopowych z terenu działki lub obiektu budowlanego do gruntu lub za pomocą urządzeń do powierzchniowego odwodnienia, dopuszcza się ich odprowadzenie do kanalizacji deszczowej na warunkach technicznych uzgodnionych z dysponentem kanalizacji.”;
- **§ 13 pkt 7 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „7) w odniesieniu do zaopatrzenia w ciepło: a) zaopatrzenie w ciepło z miejskiej sieci ciepłowniczej na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci.”;

Rada Miasta Stołecznego Warszawy uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w planie, od uzyskania uzgodnienia realizacji inwestycji udzielanych przez podmioty takie, jak zarządcy i dysponenci sieci, tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń ogólnych dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów 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).

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców sieci. Zadania zarządców sieci, związane z administrowaniem sieciami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W ocenie 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 nieokreślone. 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.

Wskazane ustalenia uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Stołecznego Warszawy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów 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*).

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że także w innych ustaleniach uchwały wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, tj. w:

- § 2 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 6) **nieruchomości gruntowej** – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności;”;
Tymczasem pojęcie *nieruchomości gruntowej* zostało zawarte 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.);
- § 2 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 7) **działce budowlanej** – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikających z odrębnych przepisów i niniejszej uchwały;”;
Tymczasem na potrzeby ustawy o p.z.p., w art. 2, ustawodawca zdefiniował szereg pojęć, w tym m.in. pojęcie *działki budowlanej*; Zdefiniowane w § 2 pkt 7 uchwały pojęcie *działki budowlanej* stanowi modyfikację zawartej w ustawie o p.z.p. „legalnej definicji”;
- § 2 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 9) **działce ewidencyjnej** – należy przez to rozumieć ciągiły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych;”;
Natomiast pojęcie *działki ewidencyjnej* zostało zawarte w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.);
- § 2 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 15) **terenie biologicznie czynnym** – należy przez to rozumieć teren z nawierzchnią ziemną zapewniającą naturalną wegetację roślinną, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z nawierzchnią ziemną nie mniejszą niż 10 m² urządzoną w sposób

- zapewniający taką vegetację oraz wody powierzchniowe na tym terenie;”; Tymczasem definicja terenu biologicznie czynnego została zawarta w § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.);
- § 2 pkt 17 uchwały, w brzmieniu: „Ilekróć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 17) **wysokości zabudowy** – należy przez to rozumieć wyrażony w metrach wymiar pionowy zabudowy mierzony od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku do poziomu kalenicy w przypadku dachów pochyłych, do poziomu najwyższego punktu attyki w przypadku dachów płaskich lub w razie jej braku do poziomu górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej bez uwzględnienia wyniesionych ponad tę płaszczyznę kominów, maszynowni, dźwigów i innych pomieszczeń technicznych;”; W powyższych ustaleniach uchwały, wysokość zabudowy zdefiniowano pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”; 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**; Natomiast sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”; Z literalnego brzmienia § 2 pkt 17 uchwały, wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie modyfikację przytoczonego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
 - § 2 pkt 25 uchwały, w brzmieniu: „Ilekróć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 25) **przestrzeniach publicznych** – należy przez to rozumieć przestrzenie ogólnodostępne bez względu na stan własności;”; Definicja powyższa stanowi modyfikację pojęcia obszaru przestrzeni publicznej, zawartego w art. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., poprzez który należy rozumieć „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”;
 - § 2 pkt 32 uchwały, w brzmieniu: „Ilekróć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 32) **drogach wewnętrznych** – należy przez to rozumieć drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów nie zaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych

i nie zlokalizowane w pasie drogowym tych dróg;”; Natomiast określenie, które drogi są drogami wewnętrznymi, wynika z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.), zgodnie z którym *„Drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.”*;

- **§ 2 pkt 51** uchwały, w brzmieniu: *„Ileokroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 51) **odnawialnych źródłach energii** – należy przez to rozumieć źródła oparte na energii odnawialnej;”*; Pojęcie *odnawialnego źródła energii* zawarte zostało w art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), poprzez które należy rozumieć *„odnawialne źródło energii, o którym mowa w art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 oraz z 2013 r. poz. 984 i 1238)”*. Zgodnie z art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), poprzez *„odnawialne źródło energii”* należy rozumieć *„źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu pochodzącego ze składowisk odpadów, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych”*;
- **§ 2 pkt 53** uchwały, w brzmieniu: *„Ileokroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 53) **rekultywacji gruntów** – należy przez to rozumieć przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym standardów jakości środowiska określonych w przepisach odrębnych;”*; Natomiast pojęcie *rekultywacji gruntów* zostało zawarte w art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), zgodnie z którym poprzez *„rekultywację gruntów”* rozumie się *„nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg”*; Powyższa definicja również stanowi modyfikację przytoczonej definicji ustawowej.

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 tej ustawie, jak również 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).

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 części wstępnej niniejszego uzasadnienia, powtórzyć należy, że pojęcie zasad sporządzania planu należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). **Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia, a także zasad zagospodarowania od woli podmiotu innego niż gmina.** Zmiana zaś przeznaczenia terenu lub zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza **wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia**. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z § 10 pkt 1 uchwały, „*W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu ustala się: 1) strefy ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wokół linii wysokiego napięcia zgodnie z § 13 pkt 9 lit. j, k, l, m;*”.

W § 13 pkt 9 lit. j uchwały ustalono „*W odniesieniu do zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) j) strefę ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wokół istniejących napowietrznych linii wysokiego napięcia do czasu ich skablowania; szerokość tej strefy wynosi 19,0 m dla linii 110kV i 25,0 m dla linii 220kV od osi linii na obie strony – przy czym w/w odległości mogą ulec zmniejszeniu po zastosowaniu odpowiednich rozwiązań technicznych; zasięg strefy wyznaczony na rysunku planu wokół linii 110kV może ulec zmianie także na skutek korekty przebiegu linii wysokiego napięcia spowodowanej dopuszczoną w lit. m zmianą rozmieszczenia słupów; korekta przebiegu linii 220kV spowodowana dopuszczoną w lit. m zmianą rozmieszczenia słupów nie może pociągać za sobą zwiększenia zasięgu strefy wokół tej linii w stosunku do zasięgu wyznaczonego na rysunku planu,*”.

Z ustaleń **§ 13 pkt 9 lit. j** uchwały wynika, że w związku z dopuszczoną zmianą strefy ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wokół linii wysokiego napięcia, nastąpi zmiana zagospodarowania terenów, na których zlokalizowane są te strefy.

Formułowanie ustaleń, o których mowa w **§ 13 pkt 9 lit. j** uchwały, na wypadek zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez konieczności zmiany ustaleń planu miejscowego, które prowadzą m.in. do zmiany zasad zagospodarowania terenu bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzania, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń uchwały nie wynika, jakie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu będą obowiązywać dla terenów znajdujących się w strefach wokół linii wysokiego napięcia. W **§ 13 pkt 9 lit. k** uchwały ustalono jedynie, że „*k) lokalizacja wszelkiego zagospodarowania na terenach położonych w strefie ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wokół istniejących napowietrznych linii i urządzeń elektroenergetycznych wysokiego napięcia oraz najwyższych napięć zgodnie z przepisami prawa powszechnego i lokalnego*”.

Biorąc pod uwagę wskazane przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała, narusza art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXXV/2213/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłowych w rejonie ulicy Orłów Piastowskich – część I, w części dotyczącej ustaleń:

- **§ 2 pkt 6** uchwały;
- **§ 2 pkt 7** uchwały;
- **§ 2 pkt 9** uchwały;
- **§ 2 pkt 15** uchwały;
- **§ 2 pkt 17** uchwały;
- **§ 2 pkt 25** uchwały;
- **§ 2 pkt 32** uchwały;
- **§ 2 pkt 51** uchwały;
- **§ 2 pkt 53** uchwały;
- **§ 13 pkt 5 lit. a** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci (...);
- **§ 13 pkt 6 lit. a** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci (...)”;
- **§ 13 pkt 6 lit. j tiret drugie** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach uzgodnionych z ich zarządcą (...);
- **§ 13 pkt 6 lit. j tiret trzecie** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z dysponentem kanalizacji (...);
- **§ 13 pkt 7 lit. a** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych uzgodnionych z zarządcą sieci (...)”;
- **§ 13 pkt 9 lit. j** uchwały, w zakresie sformułowania: „– przy czym w/w odległości mogą ulec zmniejszeniu po zastosowaniu odpowiednich rozwiązań technicznych; zasięg strefy wyznaczony na rysunku planu wokół linii 110kV może ulec zmianie także na skutek korekty przebiegu linii wysokiego napięcia spowodowanej dopuszczoną w lit. m zmianą rozmieszczenia słupów (...), 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