



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 października 2016 r.

Poz. 9223

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.187.2016.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 24 października 2016 r.

dotyczy uchwały Nr XXXV/863/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 22 września 2016 r. ,, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jelonki część IV - rejon ulicy Synów Pułku.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 października 2016 r.

LEX-I.4131.187.2016.MO

Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/863/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 22 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jelonki część IV – rejon ulicy Synów Pułku, w odniesieniu do ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) maksymalną i minimalną (...) jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, (...) budowlanej (...)”;
- § 3 ust. 1 uchwały oraz legendy rysunku planu w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego dotyczącego występowania gruntów słabonośnych;
- § 3 ust. 1 uchwały oraz legendy rysunku planu w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego dotyczącego przebiegu ścieżek pieszo – jezdnych;
- § 3 ust. 1 uchwały oraz legendy rysunku planu w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego dotyczącego przebiegu ścieżek pieszo – rowerowych;
- § 3 ust. 1 uchwały oraz legendy rysunku planu w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego dotyczącego przebiegu ścieżek pieszych;
- § 4 ust. 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) symbol literowy ujęty w nawiasach oznacza funkcje ustalone w ramach przeznaczenia dopuszczalnego (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: C.3.MN/U i C.4.MN/U;
- § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do lokali usługowych lokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, na terenach oznaczonych symbolami: C.3.MN/U, C.4.MN/U, C.5.MN/U, C.6.MN/U i C.11.MN/U;

- [illegible]

- § 31 ust. 3 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 33 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 33 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 33 ust. 3 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 35 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 3 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 36 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 ust. 3 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 37 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 37 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 37 ust. 3 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 38 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 38 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 38 ust. 3 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 39 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 39 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 40 ust. 3 pkt 3 uchwały;
- § 40 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 września 2016 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXV/863/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jelonki część IV – rejon ulicy Synów Pułku.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm., 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 istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

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

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu

miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

Przede wszystkim należy podkreślić, iż podjęcie przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 19 października 2006 r. uchwały intencyjnej Nr LXXXIII/2772/2006 (zmienionej uchwałami Rady Miasta Stołecznego Warszawy: Nr XXXIV/1019/2008 z dnia 29 maja 2008 r. oraz Nr XXI/521/2015 z dnia 10 grudnia 2015 r.) oraz nie zakończenie postępowania przed dniem 21 października 2010 r. oznacza, że ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed nowelizacją tej ustawy, tj. sprzed dnia 21 października 2010 r. Zgodnie, bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „2. Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

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

Dopiero nowelizacja przepisów ustawy o p.z.p., wprowadziła z dniem 21 października 2010 r. zmianę przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 tej ustawy, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zgodnie z którym, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo: „(...) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...)”.

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, sformułowano w myśl znówelizowanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj.: wielkość maksymalnej

powierzchni zabudowy i minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, ustalono w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu.

Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „4. W planie określa się: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”;
- § 15 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.1.MW określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,8; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 25% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 16 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.2.U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 60% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 10% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 17 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.3.MN/U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 18 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.4.MN/U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 19 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.5.MN/U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 20 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.6.MN/U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 21 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.7.MW określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,4; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 22 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.8.U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,4; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50%

- powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20% powierzchni działki budowlanej;”;
- § 23 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.9.KS(U) określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,1; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 60% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 25 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.11.MN/U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 26 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.12.UO określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 10% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 27 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.13.UO określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,2; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 30% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 28 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.14.MW określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,8; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 25% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 29 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.15.MW określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,8; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 25% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 30 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.16.MW określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,8; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 25% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 31 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.17.U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,8; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 40% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 10% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 33 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.19.KS określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,1; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 60% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20% powierzchni działki budowlanej;”;
 - § 35 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.21.MW/U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,8; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50%

- powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 25% powierzchni działki budowlanej”;
- § 36 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.22.UA określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,4; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 60% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 10% powierzchni działki budowlanej”;
 - § 37 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.23.MW określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,4; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 30% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40% powierzchni działki budowlanej”;
 - § 38 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.24.U określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 1,0; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej; 5) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20% powierzchni działki budowlanej”;
 - § 39 ust. 3 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.25.KS(U) określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,1; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 60% powierzchni działki budowlanej”;
 - § 40 ust. 3 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.26.IE określa się: (...) 3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna intensywność zabudowy: 0,1; 4) maksymalna powierzchnia zabudowy: 50% powierzchni działki budowlanej”.

Pojęcie „działki budowlanej”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

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

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się

z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034).

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

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „*działka budowlana*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działki*”.

Obowiązujące w przypadku przedmiotowego planu miejscowego, przepisy ustawy o p.z.p. (art. 15 ust. 2 pkt 6) oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. (§ 4 pkt 6), jednoznacznie wskazują, iż ustalenia planu miejscowego dotyczące określenia:

- wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy oraz wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów oznaczonych symbolami: C.1.MW, C.2.U, C.3.MN/U, C.4.MN/U, C.5.MN/U, C.6.MN/U, C.7.MW, C.8.U, C.9.KS(U), C.11.MN/U, C.12.UO, C.13.UO, C.14.MW, C.15.MW, C.16.MW, C.17.U, C.19.KS, C.21.MW/U, C.22.UA i C.23.MW, C.24.U;
- wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy, dla terenów oznaczonych symbolami: C.25.KS(U) i C.26.IE,

winy odnosić się do powierzchni działki lub terenu, nie zaś do działki budowlanej.

Wskazane powyżej ustalenia zawarte w:

- § 15 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 16 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 17 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 18 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 19 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 20 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 21 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 22 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 23 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 25 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 26 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 27 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 28 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 29 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 30 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 31 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 33 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 35 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 36 ust. 3 pkt 4 i pkt 5, § 37 ust. 3 pkt 4 i pkt 5 oraz § 38 ust. 3 pkt 4 i pkt 5 uchwały, dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy oraz wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do działki budowlanej;
- § 39 ust. 3 pkt 4 i § 40 ust. 3 pkt 4 uchwały, dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy, w odniesieniu do działki budowlanej;
- § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały, określające zakres ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, odpowiadający znowelizowanemu przepisowi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;

zostały podjęte bez umocowania prawnego wynikającego z przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obowiązujących przy sporządzaniu i uchwalaniu przedmiotowego planu miejscowego.

Przyjęcie kwestionowanych wskaźników określonych w odniesieniu do działki budowlanej, nie może być uzasadniane przepisami, które nie mają zastosowania do przedmiotowego planu. Należy przede wszystkim wskazać, iż przepis art. 5 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1446 z późn. zm.), z dniem 1 lipca 2014 r. zmienił przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., wyłącznie w zakresie miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, nie zaś w zakresie określania wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej, które zostały zmienione, w tym zakresie, z dniem 21 października 2010 r., przepisem art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a możliwość ich stosowania jednoznacznie wynika z art. 4 ust. 2 tej ustawy, przytoczonego w powyższej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia. Należy zauważyć, iż przepis ten nie zawiera warunku o zawiadomieniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, inaczej niż w przypadku art. 8 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, odnoszącego się do zawarcia w planie miejscowym ustaleń dotyczących miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany planu oraz zawiadomiono o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a plan nie został uchwalony do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy stwierdzić należy, iż przepisy ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, nie mają zastosowania przy określaniu w planie miejscowym wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej, zaś przyjęcie przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy możliwości ich określenia, w związku z art. 8 ust. 1 tej ustawy, należy traktować, jako błędną interpretację różnych zmian odnoszących się do brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w kontekście rozpoczęcia procedur planistycznych w różnym czasie.

W związku z powyższym, ustalenia uchwały, dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy oraz wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej oraz określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy (w zakresie ustaleń § 1 ust. 4 pkt 6 uchwały), naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności, we wskazanym zakresie.

Stosownie do dyspozycji 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 nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 3. Ustala się zasady kształtowania elewacji budynków od strony przestrzeni publicznych: (...) 2) dla usług ogólnodostępnych w parterach budynków ustalonych w planie powierzchnia użytkowa lokali usługowych musi stanowić co najmniej 60 % powierzchni użytkowej parteru traktu budynku w pierzei oznaczonej na rysunku planu;*”, w odniesieniu do lokali usługowych lokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, na terenach oznaczonych symbolami: C.3.MN/U, C.4.MN/U, C.5.MN/U, C.6.MN/U i C.11.MN/U.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 17 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.3.MN/U określa się: 1. Przeznaczenie terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w postaci budynków jednorodzinnych wolnostojących lub budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, b) usługi z zakresu: biur, kultury, handlu detalicznego z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², gastronomii, w formie samodzielnych budynków, budynków mieszkaniowo-usługowych lub lokali usługowych w budynkach mieszkalnych; (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: 1) nakaz lokalizowania w parterach budynków usług ogólnodostępnych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 6 ust. 3;”;
- § 18 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.4.MN/U określa się: 1. Przeznaczenie terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w postaci budynków jednorodzinnych wolnostojących lub budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, b) usługi z zakresu: biur, kultury, handlu detalicznego z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², gastronomii, w formie samodzielnych budynków, budynków mieszkaniowo-usługowych lub lokali usługowych w budynkach mieszkalnych; (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: 1) nakaz lokalizowania w parterach budynków usług ogólnodostępnych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 6 ust. 3;”;
- § 19 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.5.MN/U określa się: 1. Przeznaczenie terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w postaci budynków jednorodzinnych wolnostojących lub budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej; b) usługi z zakresu: biur, kultury, handlu detalicznego z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², gastronomii, w formie samodzielnych budynków, budynków mieszkaniowo-usługowych lub lokali usługowych w budynkach mieszkalnych; (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: 1) nakaz lokalizowania w parterach budynków usług ogólnodostępnych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 6 ust. 3;”;
- § 20 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.6.MN/U określa się: 1. Przeznaczenie terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w postaci budynków jednorodzinnych wolnostojących; b) usługi z zakresu: biur, kultury, handlu detalicznego z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², gastronomii, w formie samodzielnych budynków, budynków mieszkaniowo-usługowych lub lokali usługowych w budynku mieszkalnym; (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: 1) nakaz lokalizowania w parterach budynków usług ogólnodostępnych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 6 ust. 3;”;
- § 25 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.11.MN/U określa się: 1. Przeznaczenie terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w postaci budynków jednorodzinnych wolnostojących lub budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej; b) usługi z zakresu: biur, kultury, handlu detalicznego z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², gastronomii, w formie samodzielnych budynków, budynków mieszkaniowo-usługowych lub lokali usługowych w budynkach mieszkalnych; (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: 1) nakaz lokalizowania w parterach budynków usług ogólnodostępnych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 6 ust. 3;”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi, oznaczonych symbolem MN/U, usługi mogą być lokalizowane także w formie lokali usługowych w budynkach mieszkalnych, a powierzchnia użytkowa tych lokali usługowych musi stanowić co najmniej 60 % powierzchni użytkowej parteru traktu budynku w pierzei oznaczonej na rysunku planu.

Powyższe ustalenia uchwały, w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni usług lokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych naruszają dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.).

W myśl § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć: „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”.

Stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, poprzez „budynek mieszkalny jednorodzinny”, należy rozumieć: „*budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku*”.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, iż powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się, jako jego powierzchnię całkowitą, nie zaś użytkową, jak ustalono w uchwale, a jej wielkość ustala się wyłącznie w odniesieniu do powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś w odniesieniu do powierzchni użytkowej parteru traktu budynku. Ponadto wielkość powierzchni całkowitej tego lokalu nie może przekraczać 30 % powierzchni całkowitej budynku, nie zaś 60 % powierzchni użytkowej parteru traktu budynku, tak jak to ustalono w § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały i nakazano ich stosowanie w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: C.3.MN/U, C.4.MN/U, C.5.MN/U, C.6.MN/U i C.11.MN/U, zgodnie z ustaleniami: § 17 ust. 2 pkt 1, § 18 ust. 2 pkt 1, § 19 ust. 2 pkt 1, § 20 ust. 2 pkt 1 i § 25 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do usług lokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych na terenach oznaczonych symbolami: C.3.MN/U, C.4.MN/U, C.5.MN/U, C.6.MN/U, C.11.MN/U, naruszają dyspozycję przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też powyższe ustalenia uchwały naruszają także art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji oraz 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 obowiązujących przepisów prawa.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44;

wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy uchwały wynika, że plan zawiera sprzeczne zapisy pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, jak też sprzeczne ustalenia zawarte w poszczególnych częściach tekstu uchwały, dotyczące:

- jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: C.3.MN/U i C.4.MN/U;
- ścieżek pieszo – jezdnych, ścieżek pieszo – rowerowych i ścieżek pieszych;
- występowania gruntów słabonośnych.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

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

- graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r.

sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

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

Sprzeczne zapisy planu dotyczące jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: C.3.MN/U i C.4.MN/U, wynikają z ustaleń szczegółowych zawartych w § 17 ust. 2 i § 18 ust. 2, w związku z ustaleniami ogólnymi określonymi w § 4 ust. 4 uchwały.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia projektu tekstu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W myśl § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. oznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu i projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”.

W § 4 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów oraz zasadę ich oznaczania za pomocą symbolu literowo – cyfrowego. Zgodnie z § 4 ust. 4 uchwały „Ustala się, że symbol literowy ujęty w nawiasach oznacza funkcje ustalone w ramach przeznaczenia dopuszczalnego, natomiast symbol literowy rozdzielony ukośnikiem oznacza równorzędność albo wymiennność każdej z funkcji ustalonych w ramach przeznaczenia podstawowego.”.

W § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały ustalono, iż „1. Ilekcć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 11) przeznaczeniu dopuszczalnym terenu – należy przez to rozumieć dopuszczone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje spoza zakresu przeznaczenia podstawowego terenu, przy czym powierzchnia użytkowa obiektów budowlanych o przeznaczeniu dopuszczalnym nie może być większa niż 40% powierzchni użytkowej wszystkich obiektów budowlanych na działce budowlanej;”.

Stosownie do § 4 ust. 3 pkt 6 uchwały, „Przeznaczenie terenów: (...) 3. Ustala się następujące przeznaczenia terenów oznaczone symbolami literowymi: (...) 6) MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług;”.

Tymczasem, zasada określona w § 4 ust. 4 uchwały, dotycząca określenia w symbolu literowym terenu przeznaczenia dopuszczalnego, nie znajduje odzwierciedlenia w symbolach terenów: C.3.MN/U i C.4.MN/U, bowiem nie zawierają one oznaczenia literowego przeznaczenia dopuszczalnego ujętego w nawiasach, ustalonego dla tych terenów w:

- § 17 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.3.MN/U określa się:
1. Przeznaczenie terenu: (...) 2. przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna.”;
- § 18 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.4.MN/U określa się:
1. Przeznaczenie terenu: (...) 2. przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna.”.

Z analizy Wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna została wprowadzona na terenach oznaczonych w projekcie planu symbolami: C.3.MN/U i C.4.MN/U, jako przeznaczenie dopuszczalne terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługową, w wyniku uwzględnienia uwagi wniesionej do wyłożonego projektu planu (uwaga lp. 376.1).

Jednak z symboli terenów: C.3.MN/U i C.4.MN/U przyjętych w § 17 i § 18 uchwały, nie wynika, iż na tych terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi, dopuszczono również zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, a więc ustalono przeznaczenie odmienne od przeznaczenia podstawowego.

Przyjęta w § 4 ust. 4 uchwały, zasada oznaczenia przeznaczenia dopuszczalnego w symbolu terenu, nie ma zastosowania do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: C.3.MN/U i C.4.MN/U. Ponadto, spreczne ustalenia, w powyższym zakresie, stanowią o niejednoznacznym przeznaczeniu tych terenów, jak również o braku powiązania rysunku planu z jego tekstem. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Sprzeczne zapisy pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, jak też zawarte w części tekstowej uchwały, dotyczące ścieżek pieszo – jezdnych, ścieżek pieszo – rowerowych, ścieżek pieszych oraz gruntów słabonośnych, wynikają również ze sformułowania w tekście uchwały ustaleń, które według § 3 ust. 1 uchwały nie są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu, a w legendzie rysunku planu zamieszczone zostały w grupie oznaczeń elementów informacyjnych planu.

Powyższe dotyczy ścieżek pieszo – jezdnych, ścieżek pieszo – rowerowych i ścieżek pieszych, poprzez ustalenia zawarte w:

- § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: (...) 2. W zakresie ruchu rowerowego: (...) 3) ustala się prowadzenie ścieżek pieszo-rowerowych o szerokości minimum 5,0 m w terenach oznaczonych symbolami: C.10.ZP, C.16.MW, zgodnie z rysunkiem planu;”;
- § 11 ust. 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: (...) 3. W zakresie komunikacji pieszej: (...) 4) ustala się prowadzenie ścieżek pieszych o szerokości minimum 3,0 m w terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: C.1.MW, C.10.ZP, C.14.MW, C.15.MW, C.16.MW, C.17.U, C.18.ZP, C.19.KS, C.21.MW/U, zgodnie z rysunkiem planu;”;
- § 15 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.1.MW określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ładunku przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 3) orientacyjny przebieg ścieżek pieszych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt 3); 4) orientacyjny przebieg ścieżek pieszo-jezdnych zgodnie z rysunkiem planu o szerokości min. 5,0 m;”;

- § 24 ust. 2 pkt 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.10.ZP określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 4) orientacyjny przebieg ścieżek pieszych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt. 3); 5) orientacyjny przebieg ścieżek pieszo-rowerowych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 2 pkt. 3);”;
 - § 28 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.14.MW określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 3) orientacyjny przebieg ścieżek pieszych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt 3);”;
 - § 29 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.15.MW określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 3) orientacyjny przebieg ścieżek pieszych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt. 3); 4) orientacyjny przebieg ścieżki pieszo-jezdnej zgodnie z rysunkiem planu o szerokości min. 5,0 m;”;
 - § 30 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.16.MW określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 3) orientacyjny przebieg ścieżki pieszej zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt. 3); 4) orientacyjny przebieg ścieżki pieszo-rowerowej zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 2 pkt. 3);”;
 - § 31 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.17.U określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 2) orientacyjny przebieg ścieżki pieszej zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt. 3);”;
 - § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.18.ZP określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 2) orientacyjny przebieg ścieżki pieszej zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt. 3);”;
 - § 33 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.19.KS określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 2) orientacyjny przebieg ścieżek pieszych zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt. 3);”;
 - § 35 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.21.MW/U określa się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: 1) orientacyjny przebieg ścieżki pieszej zgodnie z rysunkiem planu oraz § 11 ust. 3 pkt. 3);”;
- oraz zapisów dotyczących gruntów słabonośnych, poprzez ustalenia zawarte w:
- § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) 3. Wskazuje się na rysunku planu rejon występowania gruntów słabonośnych.”;
 - § 29 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.15.MW określa się: (...) 6. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 10 ust. 1, 2, 3.”;
 - § 30 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.16.MW określa się: (...) 6. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 10 ust. 1, 2, 3.”;
 - § 36 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.22.UA określa się: (...) 6. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 10 ust. 1, 2, 3.”;

- § 37 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.23.MW określa się: (...) 6. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 10 ust. 1, 2, 3.”;
- § 38 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.24.U określa się: (...) 6. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 10 ust. 1, 2, 3.”;
- § 39 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.25.KS(U) określa się: (...) 6. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 10 ust. 1, 2, 3.”;
- § 40 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem C.26.IE określa się: (...) 6. Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 10 ust. 1, 2, 3.”.

Z analizy porównawczej projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz uchwalonego planu wynika, iż po wyłożeniu projektu planu, oznaczenia graficzne ścieżek pieszo – jezdnych, ścieżek pieszo – rowerowych i ścieżek pieszych przestały być obowiązującymi ustaleniami projektu planu, a stały się elementami informacyjnym uchwalonego planu, przy czym po wyłożeniu zmienione zostały również nazwy tych oznaczeń zastosowane w projekcie planu, tj. z ciągów pieszo – jezdnych, ciągów pieszo – rowerowych i ciągów pieszych, odpowiednio na: orientacyjne przebiegi ścieżek pieszo – jezdnych, orientacyjne przebiegi ścieżek pieszo – rowerowych oraz orientacyjne przebiegi ścieżek pieszych. Do tych elementów informacyjnych zawarto w uchwalonym planie ustalenia, o których mowa powyżej.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia dotyczące orientacyjnego przebiegu ścieżek pieszych, błędnie odwołują się do punktu 3 § 11 ust. 3, zamiast do punktu 4 tej jednostki redakcyjnej uchwały, który faktycznie zawiera ustalenia dotyczące ścieżek pieszych. Natomiast § 11 ust. 3 pkt 3 uchwały, dotyczy ustaleń odnoszących się do prowadzenia publicznych ciągów pieszo-rowerowych w terenach oznaczonych symbolami: C.28.KPR, C.29.KPR, C.30.KPR, C.31.KPR, C.32.KPR, C.33.KPR i C.34.KPR.

Powyższe stanowi o naruszeniu § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, iż elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami. Ustalenia planu nie mogą być jednocześnie elementami informacyjnymi tego planu. Powyższe uchybienia stanowią o braku powiązania tekstu z rysunkiem naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak też o sprzeczności ustaleń tekstu uchwały. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Plan zawiera również niespójności w zakresie powiązania zapisów tekstu planu miejscowego z rysunkiem tego planu, dotyczące rejonu występowania gruntów słabonośnych.

Z ustaleń § 3 ust. 1 uchwały oraz legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne dotyczące rejonu występowania gruntów słabonośnych, nie jest obowiązującym ustaleniem planu, lecz jego elementem informacyjnym. Powyższe wynika również z ustaleń zawartych w § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) 3. Wskazuje się na rysunku planu rejon występowania gruntów słabonośnych.”. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy” stanowi obligatoryjne ustalenie planu miejscowego, nie zaś element informacyjny.

Ponadto organu nadzoru wskazuje, iż ustalenia zawarte w: § 15 ust. 3 pkt 3, § 16 ust. 3 pkt 3, § 17 ust. 3 pkt 3, § 18 ust. 3 pkt 3, § 19 ust. 3 pkt 3, § 20 ust. 3 pkt 3, § 21 ust. 3 pkt 3, § 22 ust. 3 pkt 3, § 23 ust. 3 pkt 3, § 25 ust. 3 pkt 3, § 26 ust. 3 pkt 3, § 27 ust. 3 pkt 3, § 28 ust. 3 pkt 3, § 29 ust. 3 pkt 3, § 30 ust. 3 pkt 3, § 31 ust. 3 pkt 3, § 33 ust. 3 pkt 3, § 35 ust. 3 pkt 3, § 36 ust. 3 pkt 3, § 37 ust. 3 pkt 3, § 38 ust. 3 pkt 3, § 39 ust. 3 pkt 3 i § 40 ust. 3 pkt 3 uchwały, dotyczące określenia wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, zostały wprowadzone po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Należy także podkreślić, iż z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, w tym z dołączonego do niej *Wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, nie wynika, aby wskaźnik ten został wprowadzony do planu w wyniku uwzględnienia uwag wniesionych do wyłożonego projektu planu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono **kolejno** przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności.

Organ nadzoru wskazuje, że już ze zdania wprowadzającego do art. 17 ustawy o p.z.p. wynika konieczność przestrzegania procedury w kolejnych sekwencjach określonych w ww. przepisie. Powyższe oznaczają, że już samo niezachowanie kolejno po sobie następujących czynności należy kwalifikować, jako naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że **celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając przy tym formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzeniu, w terminie 21 dni od daty upływu terminu na ich wnoszenie, wniosków złożonych po ogłoszeniu i obwieszczeniu o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (art. 17 pkt 3 ustawy o p.z.p.);

- sporządzeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko z uwzględnieniem ustaleń studium (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- sporządzeniu prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpieniu o: opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego, a także o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6, 7 i 8 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 i 10 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzeniu uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- **wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień** (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- **przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag** (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień). „Mimo rozbieżności pomiędzy treścią art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie można uznać, że jeżeli uwaga zostanie uwzględniona przez organ wykonawczy, to procedurę planistyczną powtarza się tylko w zakresie koniecznych uzgodnień, natomiast jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez radę gminy, to procedurę planistyczną powtarza się w szerszym zakresie. Nie sposób bowiem zaakceptować, aby uwagi o takim samym charakterze i o takim samym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego wywoływały inne skutki w zależności od tego, na jakim etapie i przez który organ zostaną uwzględnione. Dokonując wykładni powołanych przepisów, należy w związku z tym przyjąć, że także w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami. Oznacza to, że jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu do publicznego wglądu (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 168/11, LEX nr 1069038; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).” (Ostrowska Anna, Komentarz praktyczny: Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – udział społeczeństwa i ponowienie czynności planistycznych, LEX/el. 2012).

Na uwagę zasługuje tu również wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1435/11: „Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej, w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 19 ust. 1 tej ustawy, trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, to jako takie, mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. bez obowiązku ponowienia

procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy, a następnie uchwałodawcy, powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (porównaj wyroki NSA z dnia 1 lipca 2010 r., Sygn. akt II OSK 905/10, z dnia 3 października 2008 r., Sygn. akt II OSK 367/08 - publikowane w internetowym zbiorze orzeczeń NSA <https://cbois.nsa.gov.pl>)”.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał również, w wyroku z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, iż: „*Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne*”.

Z przywołanych powyżej regulacji dotyczących przedstawiania radzie projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag wynika niezbicie, że radzie należy przedłożyć uwagi nieuwzględnione, bowiem to rada jako uprawniony organ do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag.

Z dokonanej przez organ nadzoru dostępnej analizy dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został wyłożony do publicznego wglądu, jedynie w dniach od 12 października do 10 listopada 2015 r.

Z analizy złożonych uwag wynika ponadto, iż rozwiązania przestrzenne dotyczące wskaźników zagospodarowania i zabudowy, przyjęte na sesji Rady Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 22 września 2016 r., odbiegają w sposób istotny od tych przedstawionych w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Część zmian została bowiem wprowadzona przez organ wykonawczy miasta po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, które są efektem zmian w prowadzeniu polityki przestrzennej. Powyższe dotyczy minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, który nie został w żaden sposób określony podczas wyłożenia projektu planu, jak również nie był przedmiotem uwag zgłoszonych podczas wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu (*quod vide Wykaz uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*).

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli zmiany, które wprowadzono do projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu, i to niezależnie od tego, czy organ sporządzający plan zrobił to na skutek uwag, czy samodzielnie, dotyczą kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania, to konieczne było ponowienie czynności planistycznych w tym także polegające na wyłożeniu tak zmienionego projektu planu, po to aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. **Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.**

Dodatkowo należy zaznaczyć, iż poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach,

jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

Organ nadzoru dokonując kontroli przedmiotowej uchwały, wziął jednak pod uwagę fakt, że minimalny wskaźnik intensywności zabudowy, zgodnie ze wskazanymi powyżej przepisami, nie stanowił obligatoryjnego ustalenia planu miejscowego. W związku z powyższym, nie stwierdza się nieważności całych ustaleń dla jednostek terenowych, dla których został on ustalony w uchwale, lecz wyłącznie w odniesieniu do ustaleń dotyczących tego wskaźnika.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy i wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki, bądź terenu;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, § 2 pkt 4, § 7 pkt 9 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu.

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

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, doszło w wyniku dokonania zmian projektowych przez organ wykonawczy miasta i brak ponowienia czynności planistycznych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziawszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXV/863/2016 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 22 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jelonki część IV – rejon ulicy Synów Pułku, 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.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera