



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 października 2023 r.

WNP-I.4131.229.2023

Rada Miasta Stołecznego Warszawy

plac Defilad 1

00 – 901 Warszawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXVIII/2875/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 21 września 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Swojskiej”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 18 ust. 2 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 2 lit. k;
- § 18 ust. 4 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 4 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 5 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 5 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 7 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 7 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 8 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 8 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 10 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 10 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 11 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 18 ust. 11 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;

- [illegible]

- § 21 ust. 9 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 9 pkt 2 lit. g, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 10 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 10 pkt 2 lit. g, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 11 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 11 pkt 2 lit. g, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 11 pkt 2 lit. m;
- § 21 ust. 12 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 12 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 13 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 15 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 21 ust. 15 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 22 ust. 2 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 22 ust. 2 pkt 2 lit. g, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 22 ust. 3 pkt 2 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 22 ust. 3 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) od 70 m do 74 m (...)”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 23 ust. 2 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 2 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 3 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) od 11 m do 13 m (...)”;
- § 24 ust. 3 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 4 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 5 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 6 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) od 18 m do 22 m (...)”;
- § 24 ust. 6 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 7 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 8 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 9 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 10 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 24 ust. 11 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;

- § 24 ust. 12 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 1 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 2 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 3 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 4 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 5 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 6 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) na 10 m (...)”;
- § 25 ust. 6 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 7 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 8 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 9 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 10 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 11 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 12 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 13 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 14 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 25 ust. 15 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 26 ust. 1 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 26 ust. 2 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 26 ust. 3 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 26 ust. 4 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- § 28 ust. 1 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: A1 KK; A3 ZD; C4 MW/U; D4 US/ZP oraz D15 US/ZP.

Uzasadnienie

Na sesji 21 września 2023 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LXXXVIII/2875/2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Swojskiej”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”. Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 28 września 2023 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz, mającego

zastosowanie w sprawie, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 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 zakresie ustalenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym wynikających z przepisów odrębnych oraz zawarciem wzajemnie sprzecznych ustaleń pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, jak też pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały. Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Stołecznego Warszawy zawiadomienia z 16 października 2023 r. znak: WNP-I.4131.229.2023.

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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

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.

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

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Organ nadzoru wskazuje, 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 inferior non derogat legi superiori*).

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

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

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. W związku z przeznaczeniem w planie terenu A3 ZD pod ogrody działkowe, zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073).

W § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały ustalono, że tereny oznaczone symbolem ZD zostały przeznaczone pod ogrody działkowe. Zgodnie z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w § 18 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu A3 ZD:

1) ustala się przeznaczenie:

- a) podstawowe: ogrody działkowe wraz z infrastrukturą ogrodową i zielenią urządzone,
- b) dopuszczalne: usługi z zakresu sportu, rekreacji, wypoczynku lub kultury w formie urządzeń terenowych lub obiektów małej architektury;

2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego:

- a) zakazuje się sytuowania budynków z wyjątkiem realizacji altan działkowych zgodnie z przepisami odrębnymi,
- b) dopuszcza się realizację altan ogrodowych związanych z użytkowaniem ogrodów działkowych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m² – w liczbie jedna altana w granicach jednej działki ogrodu działkowego,
- c) ustala się minimalną wysokość zabudowy - 3 m,
- d) ustala się maksymalną wysokość zabudowy - 6 m,
- e) ustala się minimalną intensywność zabudowy nadziemnej i podziemnej na działce budowlanej - 0,01,
- f) ustala się maksymalną intensywność zabudowy na działce budowlanej – 0,15, przy czym maksymalną intensywność zabudowy nadziemnej - 0,15,

- g) ustala się minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej na działce - 70%,
- h) ustala się maksymalną powierzchnię zabudowy na działce - 15%,
- i) ustala się stosowanie dachów płaskich i stropodachów oraz dachów o kącie nachylenia połaci dachowych nie większym niż 35°,
- j) ustala się zasady sytuowania ogrodzeń zgodnie z § 7 ust. 1, 2;”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że przeznaczeniem podstawowym terenu A3 ZD są ogrody działkowe wraz z infrastrukturą ogrodową, przy czym w ustaleniach dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zakazano sytuowania budynków z wyjątkiem altan działkowych realizowanych zgodnie z przepisami odrębnymi, o możliwej maksymalnej wysokości 6 m oraz stosowanie dachów płaskich i stropodachów oraz dachów o kącie nachylenia połaci dachowych nie większym niż 35°. Ponadto ustalono minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną powierzchnię zabudowy działek budowlanych, na których te altany działkowe będą realizowane. W związku z wykluczeniem lokalizowania na tym terenie budynków innych niż altany działkowe oraz ustaleniem przeznaczenia dopuszczalnego stanowiącego usługi z zakresu sportu, rekreacji, wypoczynku lub kultury w formie urządzeń terenowych lub obiektów małej architektury, należy przyjąć, że parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu ustalono tylko dla zabudowy stanowiącej budynki będące altanami działkowymi.

Zgodnie z art. 2 pkt 9a ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, poprzez altanę działkową należy rozumieć: „wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²;”. Stosownie do art. 13 ust. 1 ww. ustawy: „1. Na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich.”.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, określające maksymalną wysokość altan działkowych do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, należy stwierdzić, że ustalona w § 18 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, maksymalna wysokość zabudowy – 6 m, umożliwia lokalizowanie na terenie A3 ZD, nowych budynków w formie altan działkowych o tej wysokości, przy dachach o kącie nachylenia połaci dachowych nie większym niż 35°. Realizacja altan działkowych o ustalonej w uchwale maksymalnej wysokości zabudowy na tym

terenie, przekracza określoną ustawowo maksymalną wysokość altan działkowych przy dachach stromych, jak też jest sprzeczna z ustaleniami § 18 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały, nakazującymi realizowanie altan działkowych zgodnie z przepisami odrębnymi.

Uchwała, w tym zakresie, narusza dyspozycję art. 2 pkt 9a i art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, a tym samym również wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Należy także wskazać na wzajemną sprzeczność ustaleń uchwały odnoszących się do możliwości realizacji przeznaczenia podstawowego na terenie A3 ZD, jak też sprzeczność z przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

W § 18 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały ustalono, że przeznaczeniem podstawowym tego terenu są ogrody działkowe wraz z infrastrukturą ogrodową i zielenią urządzoną, przy czym w § 18 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały, zakazano usytuowania na tym terenie budynków innych niż altany działkowe.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w skład rodzinnego ogrodu działkowego wchodzi działki i teren ogólny wyposażone w infrastrukturę ogrodową. Zgodnie z definicją art. 2 pkt 9 ww. ustawy, poprzez infrastrukturę ogrodową należy rozumieć: „budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa”. Natomiast terenem ogólnym jest grunt w rodzinnym ogrodzie działkowym, który nie stanowi wyodrębnionych działek, przeznaczony do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek.

Zakazując usytuowania na terenie A3 ZD budynków innych niż altany działkowe, uniemożliwiono, de facto, realizację przeznaczenia podstawowego terenu, ustalonego w § 18 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały, mieszczącego się w ustawowym pojęciu „infrastruktury ogrodowej”, doprowadzając do wzajemnej sprzeczności ustaleń uchwały oraz do naruszenia przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, poprzez działkę należy rozumieć „podstawową jednostkę przestrzenną rodzinnego ogrodu działkowego, której powierzchnia nie może przekraczać 500 m², służącą zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodnich, wypoczynku i rekreacji;”.

W ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w użytkowaniu terenu A3 ZD, w §18 ust. 3 pkt 3 lit. c uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „c) zasady i warunki

scalania i podziału nieruchomości zgodnie z §12,”. W § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały ustalono: „2. W zakresie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości ustala się: (...) 3) minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości – 750 m².”.

Z ww. ustaleń chwały wynika, że na terenie A3 ZD mogą powstać działki o minimalnej powierzchni 750 m², co oznacza, że przekracza ona dopuszczoną przepisem art. 2 pkt 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych maksymalną powierzchnię 500 m² działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Uchwała, w tym zakresie, narusza dyspozycję art. 2 pkt 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, a tym samym zasadę sporządzania planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Kwestia sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- WSA we Wrocławiu z 23 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 534/20, w którym Sąd: „w pełni podziela stanowisko organu nadzoru dotyczące istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez przyjęcie w przepisie § 42 ust. 3 pkt 1 uchwały zakazu realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolem 1ZP/ZD w sytuacji, gdy ustawodawca w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych dopuszcza wznoszenie określonych obiektów budowlanych lub budynków na działce wchodzącej w skład rodzinnego ogrodu działkowego. Organ nadzoru trafnie powiązał naruszenie prawa w tym zakresie z przepisem art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych dopuszczają bowiem lokalizację altan działkowych na terenie ogrodów działkowych, a więc wprowadzony przez Radę zakaz realizacji zabudowy na terenach ogródków działkowych, stoi w sprzeczności z przepisem rangi ustawowej. Rada nie miała zatem kompetencji do wprowadzenia zakazu zabudowy na terenie ogrodów działkowych, skoro ustawa dopuszcza lokalizację określonych budynków na tym terenie. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone wyrokach WSA we Wrocławiu z: 24.08.2016 r., sygn. akt II SA/Wr 127/16 oraz z 09.02.2021 r., sygn. akt II SA/Wr 603/20. Akceptacja w tym zakresie stanowisko organu oznacza, że Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w odpowiedzi na skargę, dotyczącego braku podstaw do bezpośredniego utożsamiania terenów ogrodów działkowych, o których mowa w uchwale, do rodzinnych ogrodów działkowych uregulowanych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Trafnie organ nadzoru powołał się na brak uregulowań prawnych, poza ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, które dotyczyłoby innych form zagospodarowania ogrodów działkowych (odrębnymi kategoriami zagospodarowania pozostają ogródki przydomowe, ogrody zoologiczne i botaniczne). W obowiązującym porządku prawnym rodzinne ogrody działkowe stanowią jedyną uregulowaną prawnie formę zagospodarowania ogrodów działkowych.

Dopuszczenie do funkcjonowania ogrodów działkowych na podstawie regulacji planistycznej, z wyłączeniem regulacji ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, prowadziłoby do powstania chaosu

i destabilizacji systemu prawnego w zakresie organizacji i funkcjonowania ogrodów działkowych.”.

- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.

W odniesieniu do terenu A3 ZD uchwała narusza także wymogi przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., dotyczących wymogu określenia w tekście uchwały i wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy. W ustaleniach szczegółowych uchwały dla terenu A3 ZD nie zawarto bowiem dyspozycji dotyczących określenia na rysunku planu linii zabudowy, zaś na rysunku planu nie wyznaczono na tym terenie żadnych z linii zabudowy, tj. nieprzekraczalnych, bądź obowiązujących, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 6) nieprzekraczalnych liniach zabudowy - należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowana nadziemna część budynku w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ulicy (drogi publicznej), innego terenu lub innych obiektów i urządzeń, z uwzględnieniem ustaleń § 5 ust. 4; 7) obowiązujących liniach zabudowy - należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie usytuowania zewnętrznej, nadziemnej, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ściany budynku, z uwzględnieniem ustaleń § 5 ust. 4;”.

Zasady lokalizacji budynków nowych, jak też istniejących, poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących lub nieprzekraczalnych linii zabudowy wynikają z ustaleń § 5 ust. 4 uchwały, w tym m.in. zawartych w pkt 1 tej jednostki redakcyjnej uchwały, nakazujących lokalizowanie nowych budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy, zaś w odniesieniu do budynków istniejących, w pkt 2 dopuszczono zachowanie budynków usytuowanych niezgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy zakazując ich rozbudowy poza wyznaczone linie. Z ww. ustaleń uchwały wynika, że niezależnie od tego, czy na terenie A3 ZD znajdują się już budynki altan

działkowych, czy też dopiero będą realizowane nowe altany działkowe, linie zabudowy winny zostać wyznaczone na rysunku planu. Powyższe wynika również z ustaleń ogólnych uchwały, dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zawartych w § 11 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się linie zabudowy zgodnie z § 5 ust. 4 oraz zgodnie z rysunkiem planu.”. Należy również wskazać, że oznaczenia graficzne linii zabudowy należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego wynikających z ustaleń § 3 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały.

Obowiązek ten dla terenów przeznaczonych pod zabudowę wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym ustalenia dotyczące określenia linii zabudowy należą do obowiązujących elementów ustaleń planu miejscowego oraz z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy. Ponadto, zgodnie z § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, rysunek planu powinien zawierać linie zabudowy.

Brak ustaleń dotyczących linii zabudowy w części tekstowej i graficznej uchwały dla terenu A3 ZD, narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak też narusza ustalenia samej uchwały zawarte w § 2 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 oraz § 11 ust. 2 uchwały, stanowiącym o ustaleniu linii zabudowy zgodnie z § 5 ust. 4 oraz zgodnie z rysunkiem planu. Skoro nie wyznaczono linii zabudowy na terenie A3 ZD, to nie jest wiadomym, w jakiej odległości od linii rozgraniczających innych jednostek terenowych określonych na rysunku planu może zostać lokalizowana nowa zabudowa na tym terenie, a w odniesieniu do zabudowy istniejącej nie jest wiadomym, jaki jest zasięg jej możliwej rozbudowy.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak też naruszenia przepisów odrębnych, dotyczące maksymalnej wysokości altan działkowych, które naruszają wymogi art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. należy stwierdzić, że uchwała w odniesieniu do terenu A3 ZD narusza, w istotny sposób, zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie nieważności jej części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do tej jednostki terenowej.

Organ nadzoru wskazuje, że również na terenie A1 KK, przeznaczonym pod komunikację kolejową z dopuszczeniem zabudowy usług z zakresu obsługi podróżnych (vide § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały), nie wyznaczono żadnej linii zabudowy pomimo, że w ramach warunków zabudowy i zagospodarowania oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawartych w § 18 ust. 1 pkt 2 uchwały, ustalono parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania dotyczące m.in. realizacji budynków na tym terenie, a w uchwały ustalono, że „wyznacza się linie zabudowy

zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4,” (vide: § 18 ust. 1 pkt 2 lit. m uchwały). W związku z powyższym na rysunku planu nie określono miejsca realizacji budynków, dla których ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Rysunek planu jest w tym zakresie niezgodny z ustaleniami części tekstowej uchwały, zaś biorąc pod uwagę, że w ustaleniach szczegółowych wprost zrezygnowano z określenia minimalnej intensywności zabudowy (vide: § 18 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały), należy stwierdzić, że brak uchwały w tym zakresie narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 i § 8 ust. 1 zd. 2 zobowiązującego do powiązania części graficznej z tekstową uchwały. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego i tym samym, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu A1 KK.

Organ nadzoru wskazuje, że do zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę, należy określenie obszaru pod planowaną zabudowę, poprzez jego wyznaczenie na rysunku planu za pomocą linii zabudowy. Określenie tego obszaru musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada gminy możliwości określenia sposobu jego zagospodarowania, albo uzależniać ustalonych w uchwale tych zasad od woli podmiotu innego niż gmina.

Wyznaczenie linii zabudowy należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „6) 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;”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno

w części tekstowej, jak i graficznej. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Zważyć przy tym należy, iż obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników jej kształtowania, nie może również wyznaczać linii zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. „Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami

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

Nie spełnia wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie

przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego

zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20

ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

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

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

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

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu doszło również do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, w zakresie określenia pierzei eksponowanych, dominant przestrzennych oraz szerokości pasów drogowych, jak też do sprzeczności pomiędzy wzajemnymi ustaleniami części tekstowej uchwały, w zakresie określenia: minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej, minimalnej intensywności zabudowy oraz maksymalnej powierzchni zabudowy.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 11 ust. 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów zgodnie z ustaleniami szczegółowymi, w tym: 1) minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej; udział powierzchni biologicznie czynnej ustala się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej; dopuszcza się przebudowę i nadbudowę istniejących budynków, na działkach, na których powierzchnia biologicznie czynna jest mniejsza niż określona w ustaleniach szczegółowych, przy czym zakazuje się ich rozbudowy; (...) 3) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy; dopuszcza się przebudowę istniejących budynków, których intensywność zabudowy jest większa niż maksymalna intensywność określona w ustaleniach szczegółowych, przy czym zakazuje się ich rozbudowy i nadbudowy; 4) maksymalną powierzchnię zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;”.

Z dyspozycji powyższych ustaleń uchwały wynika zatem, że minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalna powierzchnia zabudowy winny zostać określone w niniejszym planie w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Tymczasem w ustaleniach szczegółowych uchwały, wskaźniki te zamiast do powierzchni działki budowlanej określono w odniesieniu do powierzchni działki lub terenu, tj.:

- minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej „na działce” ustalono w:
 - § 18 ust. 1 pkt 2 lit. h uchwały, na terenie A1 KK;

- § 18 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie A2 UP;
- § 18 ust. 3 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie A3 ZD;
- § 18 ust. 4 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie A4 U/P;
- § 18 ust. 5 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie A5 U/P;
- § 18 ust. 7 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie A7 U/P;
- § 18 ust. 8 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie A8 U/P;
- § 18 ust. 10 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie A10 U/P;
- § 18 ust. 11 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie A11 U/P;
- § 20 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie C1 U;
- § 20 ust. 2 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C2 MW/U;
- § 20 ust. 3 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie C3 MW/U;
- § 20 ust. 5 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie C5 MW;
- § 20 ust. 6 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie C6 MW;
- § 20 ust. 7 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie C7 MW;
- § 20 ust. 8 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C8 MW;
- § 20 ust. 9 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C9 MW/U;
- § 20 ust. 10 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C10 MW/U;
- § 20 ust. 11 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie C11 K-PW;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D1 MW/U;
- § 21 ust. 3 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D3 MW;
- § 21 ust. 4 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D4 US/ZP;
- § 21 ust. 5 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D5 MW;
- § 21 ust. 6 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie D7 MW;
- § 21 ust. 7 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie D8 MW;
- § 21 ust. 8 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie D9 MW;
- § 21 ust. 9 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D10 MW;
- § 21 ust. 10 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D11 MW;
- § 21 ust. 11 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D12 MW;
- § 21 ust. 12 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie D13 MW;
- § 21 ust. 13 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie D14 K-PW;
- § 21 ust. 14 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie D15 US/ZP;
- § 21 ust. 15 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie D16 MW/U;

- § 22 ust. 2 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie E2 UP;
- § 22 ust. 3 pkt 2 lit. e uchwały, na terenie E3 UP;
- minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej „dla terenu” ustalono w:
 - § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 1KDG;
 - § 23 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 2KDG;
 - § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 1KDL;
 - § 24 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 2KDL;
 - § 24 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 3KDL;
 - § 24 ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 4KDL;
 - § 24 ust. 5 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 5KDL;
 - § 24 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 6KDL;
 - § 24 ust. 7 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 7KDL;
 - § 24 ust. 8 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 8KDL;
 - § 24 ust. 9 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 9KDL;
 - § 24 ust. 10 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 10KDL;
 - § 24 ust. 11 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 11KDL;
 - § 24 ust. 12 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 12KDL;
 - § 25 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 1KDD;
 - § 25 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 2KDD;
 - § 25 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 3KDD;
 - § 25 ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 4KDD;
 - § 25 ust. 5 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 5KDD;
 - § 25 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 6KDD;
 - § 25 ust. 7 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 7KDD;
 - § 25 ust. 8 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 8KDD;
 - § 25 ust. 9 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 9KDD;
 - § 25 ust. 10 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 10KDD;
 - § 25 ust. 11 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 11KDD;
 - § 25 ust. 12 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 12KDD;
 - § 25 ust. 13 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 13KDD;
 - § 25 ust. 14 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 14KDD;
 - § 25 ust. 15 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 15KDD;

- § 26 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 1KP;
- § 26 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 3KP;
- § 26 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 5KP;
- § 26 ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 6KP;
- § 28 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, na terenie 1KDW;
- maksymalną powierzchnię zabudowy „na działce” ustalono w:
 - § 18 ust. 2 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie A2 UP;
 - § 18 ust. 3 pkt 2 lit. h uchwały, na terenie A3 ZD;
 - § 18 ust. 4 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie A4 U/P;
 - § 18 ust. 5 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie A5 U/P;
 - § 18 ust. 7 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie A7 U/P;
 - § 18 ust. 8 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie A8 U/P;
 - § 18 ust. 10 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie A10 U/P;
 - § 18 ust. 11 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie A11 U/P;
 - § 20 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C1U;
 - § 20 ust. 2 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie C1 MW/U;
 - § 20 ust. 3 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C3 MW/U;
 - § 20 ust. 4 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C4MW/U;
 - § 20 ust. 5 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C5 MW;
 - § 20 ust. 6 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C6 MW;
 - § 20 ust. 7 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie C7 MW;
 - § 20 ust. 8 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie C8 MW;
 - § 20 ust. 9 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie C9 MW/U;
 - § 20 ust. 10 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie C10 MW/U;
 - § 21 ust. 1 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie D1 MW/U;
 - § 21 ust. 3 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie D3 MW;
 - § 21 ust. 4 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie D4 US/ZP;
 - § 21 ust. 5 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie D5 MW;
 - § 21 ust. 6 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D7 MW;
 - § 21 ust. 7 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D8 MW;
 - § 21 ust. 8 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D9 MW;
 - § 21 ust. 9 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie D10 MW;

- § 21 ust. 10 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie D11 MW;
- § 21 ust. 11 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie D12 MW;
- § 21 ust. 12 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D13 MW;
- § 21 ust. 14 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D15 US/ZP;
- § 21 ust. 15 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie D16 MW/U;
- § 22 ust. 2 pkt 2 lit. g uchwały, na terenie E2 UP;
- § 22 ust. 3 pkt 2 lit. f uchwały, na terenie E5 UP.

Ustalając wielkość minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki lub terenu zamiast do powierzchni działki budowlanej, naruszono nie tylko ustalenia § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 uchwały, ale także dyspozycję obowiązującego w przedmiotowej sprawie brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „działki budowlanej”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekoć 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;”.

Należy bowiem wskazać, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 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), nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. następujące brzmienie: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy

i gabaryty obiektów.”. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust.1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie tylko nie zastosowała się, w odniesieniu do wskazanych w rozstrzygnięciu ustaleń, do cytowanego powyżej 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, lecz nie posiadając do tego żadnych podstaw prawnych, w niniejszej sprawie zastosowała zasadę bezpośredniego działania prawa co do problemu intertemporalnego pomimo braku takiej woli wyrażonej przez ustawodawcę.

Organ nadzoru wskazuje, że zasada bezpośredniego działania prawa polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych przepisów należy je stosować do stosunków prawnych niezależnie od tego, czy dopiero powstają, czy też powstały wcześniej. Ustawodawca posługuje się tą zasadą w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę, z reguły jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe, jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom gminy Józefowa, zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego została

podjęta 6 listopada 2014 r., to w tej sytuacji tym bardziej Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy intertemporalne oraz fakt, iż uchwalając plan Rada Miasta Stołecznego Warszawy w sposób niewłaściwy zastosowała nowe brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do wskazanych ustaleń, do czego nie miała prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanej powyżej części tekstowej uchwały, w zakresie, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jako w istotny sposób naruszające zasady sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy bowiem stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś przepisu § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, dopuszczającego określenie powierzchni biologicznie czynnej, a także powierzchni zabudowy w odniesieniu do działki, bądź terenu, bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: „Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;
- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: „Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6

rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy. Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie

nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania 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, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiekolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...) Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności

z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś 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. W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń, tym bardziej, że w wyniku uchylecia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla

jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.”.

W tej sytuacji Rada Miasta Stołecznego Warszawy, formułując ustalenia szczegółowe, w odniesieniu do wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym terenów, dotyczące minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy, winna odnosić je do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki lub terenu.

Dodatkowo należy wskazać, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Definicja działki budowlanej”, określona została przez ustawodawcę w przywołanym wyżej art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 1344, z późn. zm.) przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy 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);
- *działkę gruntu* – należy 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 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, 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 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „Ileokroć 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 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 § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 7 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.].

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów 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 ogólnych dotyczących określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, uchwałodawca operuje pojęciem „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działki budowlanej”.

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w: § 18 ust. 1 pkt 2 lit. h, § 18 ust. 2 pkt 2 lit. e, lit. f, § 18 ust. 3 pkt 2 lit. g, lit. h, § 18 ust. 4 pkt 2 lit. e, lit. f, § 18 ust. 5 pkt 2 lit. e, lit. f, § 18 ust. 7 pkt 2 lit. e, lit. f, § 18 ust. 8 pkt 2 lit. e, lit. f, § 18 ust. 10 pkt 2 lit. e, lit. f, § 18 ust. 11 pkt 2 lit. e, lit. f, § 20 ust. 1 pkt 2 lit. e, lit. f, § 20 ust. 2 pkt 2 lit. f, lit. g, § 20 ust. 3 pkt 2 lit. e, lit. f, § 20 ust. 4 pkt 2 lit. f, § 20 ust. 5 pkt 2 lit. e, lit. f, § 20 ust. 6 pkt 2 lit. e, lit. f, § 20 ust. 7 pkt 2 lit. e, lit. f, § 20 ust. 8 pkt 2 lit. f, lit. g, § 20 ust. 9 pkt 2 lit. f, lit. g, § 20 ust. 10 pkt 2 lit. f, lit. g, § 20 ust. 11 pkt 2 lit. b, § 21 ust. 1 pkt 2 lit. f, lit. g, § 21 ust. 3 pkt 2 lit. f, lit. g, § 21 ust. 4 pkt 2 lit. f, lit. g, § 21 ust. 5 pkt 2 lit. f, lit. g, § 21 ust. 6 pkt 2 lit. e, lit. f, § 21 ust. 7 pkt 2 lit. e, lit. f, § 21 ust. 8 pkt 2 lit. e, lit. f, § 21 ust. 9 pkt 2 lit. f, lit. g, § 21 ust. 10 pkt 2 lit. f, lit. g, § 21 ust. 11 pkt 2 lit. f, lit. g, § 21 ust. 12 pkt 2 lit. e, lit. f, § 21 ust. 13 pkt 2 lit. b, § 21 ust. 14 pkt 2 lit. e, lit. f, § 21 ust. 15 pkt 2 lit. e, lit. f, § 22 ust. 2 pkt 2 lit. f, lit. g, § 22 ust. 3 pkt 2 lit. e, lit. f, § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 23 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 4 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 5 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 6 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 7 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 8 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 9 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 10 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 11 pkt 2 lit. b, § 24 ust. 12 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 4 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 5 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 6 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 7 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 8 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 9 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 10

pkt 2 lit. b, § 25 ust. 11 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 12 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 13 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 14 pkt 2 lit. b, § 25 ust. 15 pkt 2 lit. b, § 26 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 26 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 26 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 26 ust. 4 pkt 2 lit. b, § 28 ust. 1 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „na działce” lub „dla terenu” doprowadzi do zgodności z ustaleniami § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 uchwały oraz ze znowelizowanym art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Stosownie do ustaleń § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 uchwały, w niniejszym planie miejscowym winny zostać określone wskaźniki minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz minimalnej intensywności zabudowy.

Tymczasem w ustaleniach szczegółowych uchwały, nie określono:

- minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu C4 MW/U;
- minimalnej intensywności zabudowy dla terenów: A1 KK, D4 US/ZP i D15 US/ZP.

Z ustaleń szczegółowych uchwały wynika, że:

- na terenie A1 KK pomimo dopuszczenia do realizacji budowli, urządzeń i obiektów komunikacji kolejowej, w tym przystanków kolejowych, oraz usług z zakresu obsługi podróżnych, nie określono minimalnej intensywności zabudowy, przy czym ustalono maksymalną intensywność zabudowy nadziemnej i podziemnej, maksymalną i minimalną wysokość zabudowy, minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną powierzchnię zabudowy (vide: § 18 ust. 1 pkt 1, pkt 2 lit. a, d, e, g, h, i uchwały);
- na terenie D4 US/ZP pomimo ustalenia realizacji usług z zakresu sportu, rekreacji, wypoczynku oraz dopuszczenia do realizacji usług z zakresu gastronomii, kultury lub wystawiennictwa, nie określono minimalnej intensywności zabudowy, przy czym ustalono maksymalną intensywność zabudowy nadziemnej i podziemnej, maksymalną i minimalną wysokość zabudowy, minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną powierzchnię zabudowy (vide: § 21 ust. 4 pkt 1, pkt 2 lit. b, c, e, g uchwały);
- na terenie D15 US/ZP pomimo ustalenia realizacji usług z zakresu sportu, rekreacji, wypoczynku oraz dopuszczenia do realizacji usług z zakresu gastronomii, kultury lub wystawiennictwa, nie określono minimalnej intensywności zabudowy, przy czym ustalono maksymalną intensywność zabudowy nadziemnej, maksymalną i minimalną wysokość zabudowy, minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną powierzchnię zabudowy (vide: § 21 ust. 14 pkt 1, pkt 2 lit. a, b, d, e, f uchwały).

Ponadto, z ustaleń szczegółowych dla ww. terenów zawartych odpowiednio w: § 18 ust. 1 pkt 2 lit. f, § 21 ust. 4 pkt 2 lit. d oraz § 21 ust. 14 pkt 2 lit. c uchwały, wprost wynika, że „nie określa się minimalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej”.

Natomiast na terenie C4 MW/U pomimo ustalenia w § 20 ust. 4 pkt 1 uchwały, realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oraz usługowej z zakresu biur, obsługi finansowej, handlu detalicznego (z wyjątkiem stacji paliw), gastronomii, kultury, nauki, wystawiennictwa, zamieszkania zbiorowego z zakresu domów studenckich lub zakwaterowania z zakresu hoteli lub pensjonatów oraz dopuszczenia realizacji usług z zakresu sportu, administracji publicznej, poczty i telekomunikacji, zdrowia (z wyjątkiem placówek związanych z całodobowym pobytem pacjentów), przedszkoli, żłobków i klubów dziecięcych lub rzemiosła (z wyjątkiem warsztatów samochodowych), nie określono minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej, przy czym w § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały ustalono inne wymagane parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu.

Tymczasem, zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenie minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.

Brak określenia ww. wskaźników uniemożliwiać może w praktyce zagospodarowanie przedmiotowych terenów. Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. terenów.

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia np. zakazu zabudowy, rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, brak jest przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w 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. Jednak w sytuacji, w której w planie dopuszczono do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, w tym budynków, niezbędne jest określenie wskaźników zagospodarowania, tj. określenie minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Konieczność dokonania powyższych ustaleń, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 czerwca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 979/15, w którym „Za zasadny Sąd uznał również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. poprzez brak ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów budowlanych dopuszczonych na terenach rolniczych oznaczonych symbolami R1, R2, R3, R4, R5, R6 i R7. Skoro w § 50 uchwały na terenach tych dopuszczono sytuowanie budynków inwentarskich (pkt 2) i obiektów służących do produkcji rolniczej lub ogrodniczej (pkt 3), to należało ustalić ich parametry. (...) Powyższe wynika również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7. W § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z powyższych ustaleń wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu należy

do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w którym „Za słuszny uznał Sąd także zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. W związku powyższym wskazać należy, że w zaskarżonej uchwale nie określono żadnych parametrów zabudowy dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK. Zdaniem Sądu jest oczywiste, że dopuszczenie na terenie 1KK zabudowy usługowej związanej z obsługą pasażerów (§ 7 ust. 20 pkt 1 uchwały) rodzi obowiązek ustalenia dla tej zabudowy parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Brak takich ustaleń stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zatem zasadne było stwierdzenie nieważności § 7 ust. 20 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania ‘(...) zabudowę usługową związaną z obsługą pasażerów’. (pkt I, ppkt 11 sentencji wyroku).”;

ale również w doktrynie: Igor Zachariasz – Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność

danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, co do skutków prawnych, wynikających z braku ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, podzielono m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 15 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- 23 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2895/12;
- 16 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1356/15.

Brak określenia powyższych wskaźników oznacza, że ustalenia szczegółowe dla tych terenów nie wypełniają zakresu regulacji zawartego w § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 uchwały, co prowadzi do wzajemnej sprzeczności ustaleń części tekstowej uchwały. We wskazanym zakresie uchwała narusza dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego i tym samym, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów: C4 MW/U, A1 KK, D4 US/ZP i D15 US/ZP.

Natomiast sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały dotyczą określonych w tekście uchwały i nie wyznaczonych na rysunku planu pierzei eksponowanych i dominant przestrzennych.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 3 ust. 1 pkt 10 i pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „1. Obowiązującymi ustaleniami planu oznaczonymi graficznie na rysunku planu są: (...) 10) pierzeje eksponowane; 11) dominanty przestrzenne;
- § 5 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „5. W ramach kształtowania elewacji budynków od strony miejsc i przestrzeni publicznych wyznacza się na rysunku planu pierzeje eksponowane (...)”;
- § 5 ust. 8 uchwały, w brzmieniu: „8. Wyznacza się dominanty przestrzenne zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami szczegółowymi, (...)”;

Tymczasem na rysunku planu, na terenach: A2 UP i A11 U/P nie wyznaczono pierzei eksponowanych, za pomocą przyjętego w legendzie rysunku planu oznaczenia graficznego, do których wyznaczenia zgodnie z rysunkiem planu odnoszą się ustalenia zawarte w:

- § 18 ust. 2 pkt 2 lit. k uchwały, w brzmieniu: „2. Dla terenu A2 UP: (...) 2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) k) wyznacza się pierzeje eksponowane kształtujące przestrzenie publiczne zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 5,”;
- § 18 ust. 11 pkt 2 lit. k uchwały, w brzmieniu: „11. Dla terenu A11 U/P: (...) 2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) k) wyznacza się pierzeje eksponowane kształtujące przestrzenie publiczne zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 5,”.

Ponadto na rysunku planu, na terenie D12 MW, nie wyznaczono dominant przestrzennych, za pomocą przyjętego w legendzie rysunku planu oznaczenia graficznego, do których wyznaczenia, zgodnie z rysunkiem planu, odnoszą się ustalenia zawarte w § 21 ust. 11 pkt 2 lit. m uchwały, w brzmieniu: „11. Dla terenu D12 MW: (...) 2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) m) dominanty przestrzenne zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 8;”.

Rozbieżności pomiędzy częścią graficzną i tekstową uchwały dotyczą również ustaleń odnoszących się do określenia szerokości pasa drogowego dla terenów: 1KDG, 3KDL, 6KDL i 6KDD. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu 1KDG ul. Księcia Zimowita: (...) 2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) ustala się szerokość pasa drogowego wyznaczonego przez linie rozgraniczające od 70 m do 74 m zgodnie z rysunkiem planu,” , podczas gdy na rysunku planu szerokość tę zwymiarowano od 69 m do 73 m;

- § 24 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu 3KDL ul. Klukowskiej: (...) 2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) ustala się szerokość pasa drogowego wyznaczonego przez linie rozgraniczające od 11 m do 13 m zgodnie z rysunkiem planu,” podczas gdy na rysunku planu szerokość tę zwymiarowano od 10 do 12 m;
- § 24 ust. 6 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „6. Dla terenu 6KDL ul. Wiernej: (...) 2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) ustala się szerokość pasa drogowego wyznaczonego przez linie rozgraniczające od 18 m do 22 m zgodnie z rysunkiem planu,” podczas gdy na rysunku planu szerokość tę zwymiarowano od 17 do 22 m;
- § 25 ust. 6 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „6. Dla terenu 6KDD ul. Krzewnej: (...) 2) w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) ustala się szerokość pasa drogowego wyznaczonego przez linie rozgraniczające na 10 m zgodnie z rysunkiem planu,” podczas gdy na rysunku planu szerokość tę zwymiarowano od 15 m.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, powyższe 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 związku z rozbieżnościami pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały dla terenów 1KDG, 3KDL, 6KDL i 6KDD należy stwierdzić, że nie określono w niej w jednoznaczny sposób układu komunikacyjnego w odniesieniu do tych terenów, co narusza dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku z tekstem projektu uchwały. Stwierdzenie nieważności określonych w ustaleniach uchwały szerokości pasów drogowych dla ww. terenów, doprowadzi do zgodności rysunku planu z ustaleniami uchwały, odwołującymi się określenia szerokości pasów drogowych zgodnie z rysunkiem planu.

Podsumowując należy wskazać, że sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, odnoszące się do linii zabudowy, pierzei eksponowanych, dominant przestrzennych oraz szerokości pasów drogowych naruszają wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 4 pkt 6 i pkt 9 lit. a, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym uzasadnia stwierdzenie ich nieważności, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co doprowadzi do spójności części graficznej z częścią tekstową uchwały przy zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego, bez konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, w odniesieniu do ww. terenów.

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 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 z 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 2003 r. 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 z 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 z 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 z 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 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 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 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 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://orzeczenia.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 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być

uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;

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

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że 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 w całości lub w części. W tym przypadku wewnętrzna sprzeczność tekstu uchwały, a także brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

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 planu miejscowego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 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, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXXVIII/2875/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 21 września 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulicy Swojskiej”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/