



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.258.2023

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 XC/2961/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po północnej stronie ulicy Ciszewskiego, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem A.1.U.

Uzasadnienie

Na sesji 16 listopada 2023 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XC/2961/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po północnej stronie ulicy Ciszewskiego. 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, 1890 i 2029), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, z uwzględnieniem dyspozycji art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

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.”, poprzez określenie różnych zasad zagospodarowania w ramach tej samej jednostki terenowej oznaczonej symbolem A.1.U.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Stołecznego Warszawy zawiadomienia z 5 grudnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.258.2023.

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.

Do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem A.1.U, w związku

z możliwością jednoczesnej realizacji, w jego granicach, wzajemnie wykluczających się parametrów i wskaźników zagospodarowania dla różnych funkcji stanowiących przeznaczenie tego terenu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzenia, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów oraz o sposobach zagospodarowania terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z kolei zgodnie z 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;*”.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: *„ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”*.

Dodać również należy, że 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 kształtowania 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).

W kontekście przytoczonych przepisów należy zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz w § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia takich terenów na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających.

Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 4 pkt 1 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „4. W planie ustala się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobów ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”;
- § 2 pkt 8, pkt 11 i pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „Ileokroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 8) przeznaczeniu – należy przez to rozumieć ustalone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje określone w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów; (...) 11) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o ustalonym przeznaczeniu i ustalonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi; 12) usługach – należy przez to rozumieć działalność prowadzoną w budynkach wolnostojących lub lokalach użytkowych, z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², służącą zaspokajaniu potrzeb ludności, niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, przy czym działalność ta nie może powodować przekroczenia dopuszczalnych standardów jakości środowiska poza terenem, na którym jest prowadzona, a w przypadku zlokalizowania lokalu usługowego w budynku – poza lokalem, w którym jest prowadzona;”;
- § 3 ust. 1 pkt 2, pkt 9 i pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „1. Obowiązującymi ustaleniami planu, oznaczonymi graficznie na rysunku planu są: 2) linie rozgraniczające tereny o różnym

przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 3) przeznaczenia terenów określone w § 4 ust. 2; (...) 9) pierzeje usługowe; 10) elewacje wymagające szczególnego opracowania;”;

– § 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Przeznaczenie terenów: 1. Ustala się w ustaleniach szczegółowych przeznaczenie terenu oraz wyznacza się na rysunku planu linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. 2. Ustala się rodzaje przeznaczeń terenów: (...) 4) U – tereny usług;”*.

Z cytowanych powyżej przepisów, a także z przywołanych ustaleń samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż **w ramach jednej jednostki terenowej, wyznaczonej na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, określa się taki teren, który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania.** Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, dla przykładu tereny zabudowy usługowej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca zasady zagospodarowania poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,

jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobów ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt

zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą m.in.:

- minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej;
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost, ustalenie jednolitego wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz określenie jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.

Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia.

Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania określono w § 8 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „*1. Zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów, ustala się: 1) minimalną i maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej; 2) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej; 3) maksymalny udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej w procentach; 4) maksymalną wysokość zabudowy, w metrach; 5) geometrię dachów; 6) minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji.*”.

Tymczasem dla terenu oznaczonego symbolem A.1.U określono różne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania, w zależności od rodzaju jego przeznaczenia.

Zgodnie z ustaleniami § 19 ust. 1 i ust. 4 uchwały: „*Dla terenu oznaczonego symbolem A.1.U ustala się: 1. Przeznaczenie: teren usług w szczególności z zakresu: biur, administracji, kultury, wystawiennictwa, turystyki, handlu, gastronomii, sportu lub stacja benzynowa. (...) 4. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania:*

- 1) ustala się minimalną intensywność zabudowy: 0,1;
- 2) dla stacji benzynowej ustala się:
 - a) maksymalną intensywność zabudowy: 0,6, w tym dla zabudowy nadziemnej nie więcej niż: 0,3,
 - b) maksymalną wysokość zabudowy: 6,0 m, lecz nie więcej niż I kondygnacja,
 - c) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 20%,
 - d) maksymalny udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 30%;
- 3) dla usług w szczególności z zakresu: biur, administracji, kultury, wystawiennictwa, turystyki, handlu, gastronomii lub sportu ustala się:
 - a) maksymalną intensywność zabudowy: 3,0, w tym dla zabudowy nadziemnej nie więcej niż: 2,0,
 - b) maksymalną wysokość zabudowy: 20,0 m, lecz nie więcej niż V kondygnacji,
 - c) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 25%,
 - d) maksymalny udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 50%;
- 4) ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy: zgodnie z rysunkiem planu;
- 5) ustala się geometrię dachów: dachy płaskie do 12°.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że **dla terenu A.1.U określono różne i wzajemnie wykluczające się wskaźniki maksymalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w granicach tego terenu, tj. odrębne dla stacji benzynowej i odrębne dla usług w szczególności z zakresu: biur, administracji, kultury, wystawiennictwa, turystyki, handlu, gastronomii lub sportu**, stanowiących przeznaczenie tego terenu, które **może być na nim realizowane jednocześnie** pomimo, że dyspozycja: § 1 ust. 4 pkt 1, § 2 pkt 11, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1 uchwały stanowi o wymogu ustalenia w planie terenów o różnych zasadach zagospodarowania i wyznaczeniu ich na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających. Natomiast jedynym wspólnym wskaźnikiem zagospodarowania terenu A.1.U, jest minimalna intensywność zabudowy określona w § 19 ust. 4 pkt 1 uchwały, na poziomie 0,1.

Ponadto, dla każdego rodzaju przeznaczenia ustalono różne zasady ochrony ładu przestrzennego, w zakresie: realizacji pierzei usługowej, elewacji wymagających szczególnego opracowania oraz przestrzeni wymagającej szczególnej aranżacji. Powyższe wynika z ustaleń

zawartych w § 19 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego:

1) **dla stacji benzynowej** ustala się:

- a) realizację pierzei usługowej, zgodnie z rysunkiem planu, w ramach której nakazuje się realizację usług w szczególności z zakresu: handlu lub gastronomii,
- b) realizację elewacji wymagających szczególnego opracowania: zgodnie z rysunkiem planu, dla których nakazuje się stosowanie rozwiązań:
 - architektonicznych, w szczególności polegających na: umieszczeniu wnęki, podcieni lub zmianie geometrii bryły,
 - plastycznych, w szczególności polegających na: użyciu zróżnicowaniu kolorów lub faktur,
- c) realizację przestrzeni wymagającej szczególnej aranżacji, zgodnie z rysunkiem planu, dla której:
 - nakazuje się kształtowanie nawierzchni w sposób podkreślający kompozycję zieleni, rozmieszczenie i formę obiektów małej architektury oraz rejonów wejść do przyległego budynku,
 - nakazuje się stosowanie spójnych wzorów, materiałów, rysunku i kolorystyki posadzki,
 - nakazuje się zastosowanie spójnych rozwiązań projektowych dla przestrzeni wyznaczonych na terenach sąsiadujących ze sobą,

2) **dla usług w szczególności z zakresu: biur, administracji, kultury, wystawiennictwa, turystyki, handlu, gastronomii lub sportu** ustala się:

- a) realizację pierzei usługowej, zgodnie z rysunkiem planu, w ramach której:
 - nakazuje się realizację usług w szczególności z zakresu: handlu lub gastronomii co najmniej w pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku,
 - nakazuje się realizację głównych wejść do lokali usługowych od strony przestrzeni publicznych,
- b) realizację elewacji wymagających szczególnego opracowania: zgodnie z rysunkiem planu, dla których nakazuje się stosowanie rozwiązań:
 - architektonicznych, w szczególności polegających na: umieszczeniu portalu, portyku, wykusza, ryzalitu, wnęki, podcieni lub zmianie geometrii bryły,
 - plastycznych, w szczególności polegających na: użyciu szlachetnych materiałów, zróżnicowaniu kolorów, faktur lub mozaiki,
- c) realizację przestrzeni wymagającej szczególnej aranżacji, zgodnie z rysunkiem planu, dla której:

- nakazuje się kształtowanie nawierzchni w sposób podkreślający kompozycję zieleni, rozmieszczenie i formę obiektów małej architektury oraz rejonu wejść do przyległego budynku,
 - nakazuje się stosowanie spójnych wzorów, materiałów, rysunku i kolorystyki posadzki,
 - w przestrzeni ruchu pieszego nakazuje się stosowanie nawierzchni z materiałów o wysokim standardzie jakościowym,
 - nakazuje się zastosowanie spójnych rozwiązań projektowych dla przestrzeni wyznaczonych na terenach sąsiadujących ze sobą,
 - dopuszcza się realizację akcentów przestrzennych oraz elementów wodnych takich jak fontanny, zbiorniki, wodotryski,
- d) lokalizację akcentu przestrzennego: zgodnie z rysunkiem planu;”.

Na rysunku planu nie wydzielono na terenie A.1.U liniami rozgraniczającymi oraz **nie oznaczono odrębnymi symbolami, tych jego części, dla których ustalono różne zasady zagospodarowania, a które powinny stanowić odrębne jednostki terenowe.**

Skoro zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami oraz określenie sposobu ich zagospodarowania i warunków zabudowy, to **przeznaczenie terenu, jak też zasady jego zagospodarowania określone przez radę gminy, w planie miejscowym, muszą być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, jego przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania.** Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Oznacza to, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania terenu. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. 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).

Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć

w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, jak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Kwestia dotycząca wymogu określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenu znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym również m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2460/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1108/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 508/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;

Mając na uwadze ustalenia: § 1 ust. 4 pkt 1, § 2 pkt 11, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1 uchwały, a także art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie można przyjąć, by w ramach terenu A.1.U, obowiązywały jednocześnie odmienne wskaźniki maksymalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej i maksymalnego udziału powierzchni zabudowy. Należy przy tym zauważyć, iż wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy, jak i minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, są wskaźnikami obligatoryjnymi ustaleń planu.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem określenie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu, winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie zaś wzajemnie się wykluczający oraz nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych..

Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, a tym samym do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całego terenu A.1.U.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, w którym stwierdzono, iż: *„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np. 0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”*;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„Odnosząc się do wniosku Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodziną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodziną lub tylko wielorodziną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: *„W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował*

brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować. Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zielen, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN;

– Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I

instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż: „W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko

jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu. Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1/15, w którym stwierdzono, iż: „Należy także podzielić zarzut Wojewody, że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje

ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, że jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg ten konkretyzuje art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ładu przestrzennego.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie wszystkich wskaźników w ramach danej jednostki terenowej.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na rodzaj zabudowy, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie słusznie w swoim orzeczeniu z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18 stwierdził, że: *„Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia przewidziane art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ustalenie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.”.*

Powyższe oznacza nie tylko naruszenie ustaleń zawartych w samej uchwale, ale przede wszystkim wymogów wskazanych przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do całej jednostki terenowej A.1.U.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietyczące 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 XC/2961/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po północnej stronie ulicy Ciszewskiego, 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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/