



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 listopada 2017 r.

Poz. 10589

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.321.2017.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 17 listopada 2017 r.

dotyczy uchwały Nr LVI/1403/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 19 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sadyby Północnej - część druga.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.321.2017.MO

Warszawa, 14 listopada 2017 r.

**Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/1403/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 19 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sadyby Północnej – część druga, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 1 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) terenu (...) budowlanej (...) budowlanych (...) budowlanej (...)”;
- § 2 ust. 1 pkt 15 uchwały;
- § 2 ust. 1 pkt 21 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) budowlanych (...)”;
- § 2 ust. 1 pkt 23 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) budowlanych (...)”;
- § 2 ust. 1 pkt 24 uchwały;
- § 5 ust. 6 uchwały;
- § 5 ust. 7 uchwały;
- § 5 ust. 8 uchwały;
- § 5 ust. 9 uchwały;
- § 5 ust. 10 uchwały;
- § 5 ust. 11 uchwały;
- § 5 ust. 12 uchwały;
- § 5 ust. 13 uchwały;
- § 5 ust. 14 uchwały;
- § 5 ust. 15 uchwały;
- § 5 ust. 16 uchwały;
- § 5 ust. 17 uchwały;
- § 6 uchwały;
- § 7 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), a w przypadku konieczności jej usunięcia, na terenach przeznaczonych pod zabudowę, wprowadza się obowiązek jej uzupełnienia po zakończeniu robót budowlanych (...)”;

- § 9 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego w odniesieniu do sformułowania: „*zaleca się, aby (...)*”;
- § 9 ust. 1 pkt 6 lit. j uchwały, zakresie sformułowania: „*wskazane jest (...)*”;
- § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego w odniesieniu do sformułowania: „*(...) uzyskiwanych w wyniku wtórnego podziału (...)*”;
- § 11 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) powstałej w wyniku wtórnego podziału (...)*”;
- § 11 ust. 4 uchwały;
- § 16 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) budowlanej (...)*”;
- § 16 ust. 1 pkt 2 lit. g uchwały;
- § 16 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) budowlanej (...)*”;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit. g uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 16 ust. 3 pkt 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) budowlanej (...)*”;
- § 16 ust. 3 pkt 2 lit. g uchwały;
- § 16 ust. 3 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 16 ust. 4 pkt 2 lit. g uchwały;
- § 16 ust. 4 pkt 3 lit. a uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 października 2017 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LVI/1403/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sadyby Północnej – część druga.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje

się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332);
- ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.).

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*). Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków, budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki lub terenu, takich jak: **powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych**, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, **niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, zaś w przypadku budynków - **powierzchnię zabudowy, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia** (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Zgodnie z PN-ISO 9836: 1997 (pkt 5.1.2) przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym, przy czym powierzchnia ta jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku. Ponadto do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni:

- obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu;
- elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego;
- zajmowanej przez wydzielone obiektu pomocnicze – np. szklarnie, altany, szopy.

Tymczasem w ustaleniach § 2 ust. 1 pkt 24 uchwały, definiując pojęcie *wskaźnika powierzchni zabudowy terenu*, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 24) *wskaźniku powierzchni zabudowy terenu - należy przez to rozumieć nieprzekraczalny procentowy udział powierzchni terenu zajętego przez wszystkie budynki (bez tarasów, schodów zewnętrznych, ramp i podjazdów) zlokalizowane na danej działce budowlanej lub terenie, dla którego działek budowlanych nie wyznacza się, w całkowitej powierzchni tej działki lub tego terenu;*”, nie tylko zmodyfikowano rozumienie pojęcia powierzchni zabudowy określonego w ww. polskiej normie, ale również wykroczone poza zakres delegacji ustawy o p.z.p.

Skoro zatem na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, niezbędne jest sprawdzenie zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to definiowanie sposobu ich pomiaru w sposób odmienny, od wskazanych powyżej przepisów uznać należy za wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń planu miejscowego i w związku z powyższym za naruszające prawo. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika, by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).

W kontekście definiowania pojęcia *powierzchni zabudowy* należy przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: „Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też przepisy ustawy Prawo budowlane nie określają definicji powierzchni zabudowy. Pojęcie to mimo, że nie zostało zdefiniowane jest jednak jednym z charakterystycznych

parametrów użytkowych w budownictwie. Charakterystyczne parametry użytkowe stosowane w budownictwie określone zostały w polskiej normie PN ISO 9836. Polskie normy nie są co prawda przepisami prawa jednak z celów i zasad dla których utworzono zbiór polskich norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3, 4 i 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę ustalający do powszechnego i wielokrotnego stosowania zasady wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie (wyrok z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 785/07). **W orzecznictwie wskazuje się, że w pojęciu powierzchnia zabudowy należy przypisywać takie znaczenie jakie dla tego parametru przyjęto oficjalnie we właściwej polskiej normie. Zgodnie z punktem 5.1.2.2 polskiej normy powierzchnia zabudowy jest wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu. Do powierzchni tej nie wlicza się powierzchni obiektów budowlanych, ani ich części nie wystających ponad powierzchnia terenu powierzchni elementów drugorzędnych np. schodów zewnętrznych ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, szopy).**”

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, „Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparat, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej”, (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).

Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole

cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia wskaźnika powierzchni zabudowy terenu, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 24 uchwały.

Zgodnie z zasadami sporządzania planu miejscowego, dotyczącymi zakresu obowiązujących ustaleń planu miejscowego, określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., plan powinien zawierać ustalenia dotyczące określenia m.in. zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

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

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w tym mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie, przytaczany powyżej jego § 4 pkt 6, wydany został w oparciu oraz w granicach delegacji wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.”.

W wykonaniu powyższej delegacji, właściwy w sprawie, Minister Infrastruktury zobligowany został m.in. do regulacji kwestii związanych z określeniem wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a więc do określenia zawartości jego części tekstowej, jak i graficznej, co oznacza określenie wymagań co do zasad sporządzania planu miejscowego, a także do określenia

używanych na jego potrzeby oznaczeń, stosowanego nazewnictwa oraz stosowania określonych standardów.

W tym miejscu wskazać należy, iż przepisy rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: „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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”.

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* umożliwił 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.

Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., bowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji lecz jedynie z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tak więc o ile 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 (w tym także powierzchnia zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, intensywność zabudowy), o tyle stare procedury winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy w dniu 26 października 2006 r. uchwały intencyjnej Nr LXXXIV/2856/2006 wskazuje, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed nowelizacją tej ustawy. Tym samym wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy oraz intensywności zabudowy, **winny odnosić się do powierzchni działki lub terenu.**

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego udział powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy ustalono w uchwale w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych m.in. w:

- § 2 ust. 1 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ilekróć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 10) procencie powierzchni biologicznie czynnej terenu - należy przez to rozumieć najmniejszy nieprzekraczalny procentowy udział powierzchni gruntu rodzimego,*

niezabudowanego i nie stanowiącego nawierzchni dojazdów, dojść pieszych, tarasów i stropodachów, pokrytego roślinnością lub wodą powierzchniową, a także 50% sumy nawierzchni tarasów i stropodachów urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym ich naturalną vegetację, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² na danej działce budowlanej lub terenie, dla którego działek budowlanych się nie wyznacza, w całkowitej powierzchni tej działki budowlanej lub tego terenu;”;

- § 2 ust. 1 pkt 21 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 21) wskaźniku maksymalnej intensywności zabudowy - należy przez to rozumieć największą nieprzekraczalną wartość stosunku sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, mierzonych w obrysach zewnętrznych wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce budowlanej lub terenie, dla którego działek budowlanych nie wyznacza się, do powierzchni tej działki lub tego terenu;”;
- § 2 ust. 1 pkt 23 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 23) wskaźniku powierzchni całkowitej zabudowy - należy przez to rozumieć sumę powierzchni kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce budowlanej lub terenie, dla którego działek budowlanych nie wyznacza się, mierzoną w obrysie zewnętrznym ścian tych budynków;”;
- § 16 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „1. Ustalenia szczegółowe dla terenu 1 MW: (...) 2) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działki budowlanej - 30%,”;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „2. Ustalenia szczegółowe dla terenu 2 MW/U, 3 MW/U: (...) 2) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działki budowlanej - 30%,”;
- § 16 ust. 3 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „3. Ustalenia szczegółowe dla terenu 4 UG: (...) 2) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działki budowlanej - 25%,”.

Ponadto, odniesienie do powierzchni działki budowlanej sformułowano także w ustaleniach dotyczących wskaźnika powierzchni zabudowy, zawartych w § 2 ust. 1 pkt 24 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 24) wskaźniku powierzchni zabudowy terenu - należy przez to rozumieć nieprzekraczalny procentowy udział powierzchni terenu zajętego przez wszystkie budynki (bez tarasów, schodów zewnętrznych, ramp i podjazdów) zlokalizowane na danej działce budowlanej lub terenie, dla którego działek budowlanych nie wyznacza się, w całkowitej powierzchni tej działki lub tego terenu;”.

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

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (vide art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);

- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 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 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.).

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

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

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów, w tym m.in. w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy oraz intensywności zabudowy.

Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy oraz intensywności zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., które należy stosować w przedmiotowej sprawie.

Kwestia dotycząca stosowania przy sporządzaniu planów miejscowych przepisów ustawy o p.z.p., związanych z nowelizacją m.in. jej art. 15 ust. 2 pkt 6, znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził, iż „*W przedmiotowej sprawie procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została*

zainicjowana uchwałą Nr LXXIV/2287/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zachodniego Pasma Pyrskiego w rejonie ulicy Spornej. Powyższe oznacza, że organ stanowiący, a także Sąd pierwszej instancji rozpoznający sprawę, zobligowane były do stosowania przepisów u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie zainicjowania procedury planistycznej, co wynika wprost z postanowień 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, które stanowią, że: "Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe."

Zgodnie z brzmieniem 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 linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy". Konkretyzację tego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, 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".

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). Oznacza to, że ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów do procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący trzy 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 u.p.z.p. W tym kontekście uznać należy, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, iż "nowelizacją zaakceptowano pewną praktykę i wskazano ją jako normę", co w gruncie rzeczy legło u podstaw wyroku uchylającego akt nadzoru w kwestionowanej części. (...)

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. (...)**”;

- 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Zważyć należy, iż przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010r. (art. 5 tej ustawy). **Generalną zasadą w procedurze planistycznej jest stosowanie przepisów z daty podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu. W niniejszej sprawie uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu podjęto w 2001r. – zmieniono uchwałę z 2012r. To zaś oznacza, że w niniejszej sprawie znajdował zastosowanie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu nadanym powyższą nowelizacją. (...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. – w brzmieniu nadanym powyższą nowelą – w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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. (...)**”.

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

Jednocześnie należy wskazać na wewnętrzną sprzeczność ustaleń szczegółowych i ogólnych uchwały, dotycząca określenia wskaźników intensywności zabudowy oraz powierzchni całkowitej zabudowy. Powyższe wynika ze zdefiniowania w ustaleniach ogólnych uchwały:

- wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej lub do powierzchni działki, czy też do powierzchni terenu (*vide* § 2 ust. 1 pkt 21 uchwały) oraz wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej lub terenu (*vide* § 2 ust. 1 pkt 23 uchwały), podczas gdy w ustaleniach szczegółowych uchwały, wielkość wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy określono w odniesieniu do powierzchni terenu (*vide*: § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a, ust. 2 pkt 2 lit. a, ust. 3 pkt 2 lit. a, ust. 4 pkt 2 lit. a uchwały);
- wskaźnika powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej lub do powierzchni terenu (*vide* § 2 ust. 1 pkt 24 uchwały), podczas gdy w ustaleniach szczegółowych uchwały, wielkość maksymalnej powierzchni zabudowy określono w odniesieniu do powierzchni terenu (*vide*: § 16 ust. 1 pkt 2 lit. c, ust. 2 pkt 2 lit. c, ust. 3 pkt 2 lit. c, ust. 4 pkt 2 lit. c uchwały).

Ponadto wewnętrzna sprzeczność dotyczy samej definicji powierzchni biologicznie czynnej, sformułowanej w § 2 ust. 1 pkt 10 uchwały, w ramach której mowa jest z jednej strony o *procencie powierzchni biologicznie czynnej terenu*, zaś ze znaczenia pojęciowego wynika, że odnosi się ona do *działki budowlanej* lub *terenu*.

Z powyższych ustaleń uchwały nie wynika w jednoznaczny sposób, w odniesieniu do której powierzchni wskaźniki te zostały określone, a tym samym, które ustalenia uchwały są obowiązujące przy realizacji przedmiotowego planu miejscowego.

Naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło również poprzez ustalenia zawarte w **§ 7 ust. 4 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: (...) 4. Wprowadza się lokalne zasady ochrony przyrody, które obejmują następujące ustalenia: 1) ochronę istniejących zadrzewień i zieleni ozdobnej na terenach zabudowy (MW/U, MW, IK/M, UG) przez jej zachowanie i pielęgnację, a w przypadku konieczności jej usunięcia, na terenach przeznaczonych pod zabudowę, wprowadza się obowiązek jej uzupełnienia po zakończeniu robót budowlanych;*”.

Ustalenia § 7 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie ochrony przyrody, zobowiązujące do uzupełnienia istniejących zadrzewień i zieleni ozdobnej, w przypadku konieczności ich usunięcia na terenach przeznaczonych pod zabudowę, nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych w ustawie o ochronie przyrody, a w szczególności w jej Rozdziale 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, *„Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części niewpisanej do rejestru zabytków może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek: 1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380, 585 i 1579), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym” - jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.*” Stosownie do dyspozycji art. 83 ust. 2 i ust. 3 ww. ustawy, *„2. Zgoda właściciela nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie jest wymagana w przypadku wniosku złożonego przez: 1) spółdzielnię mieszkaniową; 2) wspólnotę mieszkaniową, w której właściciele lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną zarządowi, zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r. poz. 1892); 3) zarządcę nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa. 3. Zgoda właściciela nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie jest wymagana także w przypadku wniosku złożonego przez użytkownika wieczystego lub posiadacza nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, niebędących podmiotem, o którym mowa w ust. 2.”*

W art. 83c ust. 3 ww. ustawa stanowi, że „3. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu.”. Zgodnie z art. 83d ust. 4 i ust. 5 ww. ustawy, „4. W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, zezwolenie to może określać dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzewa lub krzewu. 5. Jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia. Przepisu nie stosuje się do inwestycji liniowych celu publicznego.”.

Z przytoczonych przepisów ww. ustawy wynika zatem, że wydanie zezwolenia na usunięcie drzew może, ale nie musi być uzależnione od konieczności zastąpienia tych drzew innymi drzewami. Ustalony w uchwale obowiązek uzupełnienia zadrzewień i zieleni ozdobnej, po zakończeniu robót budowlanych, w przypadku konieczności ich usunięcia na terenach przeznaczonych pod zabudowę, narusza dyspozycję przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz przepisów ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż sformułowano w niej ustalenia dotyczące zasad lokalizowania tablic i urządzeń reklamowych, w tym zakazu ich realizacji, jak również ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 15) słupie ogłoszeniowym - należy przez to rozumieć słup w formie walca o średnicy od 120 cm do 150 cm, wysokości od 270 cm do 440 cm i powierzchni ekspozycyjnej do 8,4 m² służący do umieszczania materiałów promocyjno-informacyjnych o imprezach (wydarzeniach) kulturalnych, oświatowych lub edukacyjnych oraz o patronach i sponsorach ogłaszanych imprez;”;
- § 5 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „6. Na terenie planu dopuszcza się lokalizowanie: 1) słupów ogłoszeniowych, z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 8 pkt 2; 2) reklam o powierzchniach nie większych niż 3 m², wyłącznie na terenach ulic, z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 8 pkt 1, ust. 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17; 3) reklam na przystankach komunikacji miejskiej, z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 12; 4) reklam na małych obiektach handlowych - kioskach, z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 12; 5) szyldów, z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 15 i 16.”;
- § 5 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „7. Zabrania się lokalizowania reklam, szyldów i słupów ogłoszeniowych innych niż wymienione w ust. 6, w szczególności zabrania się lokalizowania reklam na budynkach, za wyjątkiem reklam świetlnych na budynkach usług oraz czasowych reklam remontowych.”;
- § 5 ust. 8 uchwały, w brzmieniu: „8. Ustala się następujące minimalne odległości reklam od innych elementów zagospodarowania przestrzeni miejskiej: 1) reklamy o powierzchni nie większej niż 3 m² należy sytuować w odległościach nie mniejszych niż: a) 20 m od innych reklam, b) 20 m od słupów ogłoszeniowych, c) 10 m od znaków drogowych i wolnostojących znaków Miejskiego Systemu Informacji, d) 2,5 m od krawędzi jezdni, e) 5 m od krawędzi przejścia dla pieszych, f) 10 m od granicy terenów zieleni; 5 m od pnia drzewa, g) 50 m od granic terenów objętych w planie ochroną dóbr kultury, h) 50 m od skrzyżowań; 2) słupy ogłoszeniowe należy sytuować w odległościach nie mniejszych niż: a) 20 m od innych słupów ogłoszeniowych, b) 20 m od reklam, c) 10 m od znaków drogowych i wolnostojących znaków Miejskiego Systemu Informacji, d) 2,5 m od krawędzi jezdni, e) 5 m od krawędzi przejścia dla pieszych, f) 10 m od granicy terenów zieleni, g) 5 m od pnia drzewa, h) 20 m od granic terenów objętych w planie ochroną dóbr kultury;”;

- **§ 5 ust. 9** uchwały, w brzmieniu: „9. Określa się zasady sytuowania nośników reklamowych: 1) płaszczyzny ekspozycyjne reklam należy sytuować wzdłuż lub prostopadłe do osi jezdni, fasad zabudowy i innych charakterystycznych elementów w sąsiedztwie; 2) umieszczanie reklam obok siebie na jednym nośniku możliwe jest jedynie dla reklam o powierzchni nie większej niż 3 m² i w formie skomponowanej; przy czym łączna powierzchnia takiego zestawu nie może przekraczać 8 m²; 3) w obrębie jednego skrzyżowania formaty reklam powinny być jednakowe, zawieszane na jednej wysokości; 4) na jednym ciągu komunikacyjnym, w obszarze podobnie zagospodarowanym, formaty reklam do 3 m² sytuowane we wzajemnych odległościach od 20 m do 50 m należy stosować jednakowe, jednakowo ukierunkowane, zawieszane na jednej wysokości i możliwie w jednakowych odległościach.”;
- **§ 5 ust. 10** uchwały, w brzmieniu: „10. Nie dopuszcza się umieszczania reklam, nośników reklamy i słupów ogłoszeniowych: 1) w sposób powodujący przesłanianie charakterystycznych dominant i widoków, a także innych widoków na obiekty występujące poza granicą planu; 2) w sposób powodujący przesłanianie okazałych drzew lub zgrupowań zieleni; 3) wewnątrz terenów mieszkaniowych MW i MW/U; 4) w szpalerach drzew; 5) w sposób powodujący pogarszanie warunków wegetacyjnych drzew lub przycinania gałęzi i naruszanie systemu korzennego; 6) w sposób ograniczający widoczność z kamer wizyjnych systemu monitoringu miejskiego.”;
- **§ 5 ust. 11** uchwały, w brzmieniu: „11. Nie dopuszcza się umieszczania nośników reklamy i reklam: 1) na barierkach oddzielających jezdnie, torowiska i przystanki; 2) na latarniach ulicznych; 3) na ogrodzeniach parków, skwerów i innych terenów zieleni; 1) na innych ogrodzeniach w sposób, który przesłaniałby widok poprzez ich płaszczyzny ażurowe; 2) na urządzeniach naziemnych infrastruktury technicznej, jak szafki energetyczne, gazowe, telekomunikacyjne, na słupach trakcji elektrycznych, stacjach transformatorowych, wyrzutniach i czerpniach wentylacyjnych, itp., o ile elementy te nie są projektowane specjalnie, jako nośniki reklamy; 3) w odległości mniejszej niż 120 cm od znaków Miejskiego Systemu Informacji, umieszczonych na obiekcie.”;
- **§ 5 ust. 12** uchwały, w brzmieniu: „12. Określa się zasady umieszczania reklam i szyldów na małych obiektach handlowych - kioskach: 1) dopuszcza się umieszczanie maksymalnie dwóch pól reklamowych o powierzchni łącznej nie większej niż 3 m² i nie przekraczającej 15% powierzchni wszystkich ścian kiosku; 2) reklamy nie mogą wystawać poza obrys ściany o więcej niż 15 cm; 3) nie dopuszcza się umieszczania reklam na attyce kiosku lub na jego dachu; 4) dopuszcza się lokalizowanie szyldu wyłącznie na ścianie lub attyce, przy czym maksymalna wysokość szyldu nie może przekraczać proporcji 1:5 w stosunku do wysokości ściany; 5) wyklucza się umieszczanie szyldów na dachach, a szyldów semaforowych na ścianach.”;
- **§ 5 ust. 13** uchwały, w brzmieniu: „13. Powierzchni reklam dwustronnych - przy równoległym usytuowaniu obu płaszczyzn ekspozycyjnych oraz reklam zmiennych nie sumuje się, traktując je jako reklamy jednostronne.”;
- **§ 5 ust. 14** uchwały, w brzmieniu: „14. Reklamy świetlne - posiadająca własne wewnętrzne źródło światła i podświetlane - posiadająca własne zewnętrzne źródło światła oraz oświetlenie wystaw nie może być uciążliwe dla użytkowników budynku oraz powodować olśnienia przechodniów i użytkowników jezdni. Nośniki reklamowe ze zmienną ekspozycją obrazu lub oświetlenia, którego czas zmiany ekspozycji byłby krótszy niż 10 sekund (w tym obraz telewizyjny), mogą być umieszczane tylko w odległości większej niż 50 metrów od krawędzi ulicy i 100 m od skrzyżowania ulic.”;
- **§ 5 ust. 15** uchwały, w brzmieniu: „15. Określa się zasady umieszczania szyldów na elewacjach budynków: 1) dopuszcza się lokalizowanie szyldów wyłącznie na elewacjach budynków, w których zlokalizowane są partery usługowe; przy czym nie dotyczy to szyldów semaforowych; 2) szyldy mogą być lokalizowane wyłącznie w ramach kondygnacji parteru budynku; 3) szyldy

- nie mogą wystawać poza obrys budynku więcej niż 1 m; 4) szyldy nie mogą być wyższe niż 0,7.”;
- § 5 ust. 16 uchwały, w brzmieniu: „16. Ustalenia w zakresie rozmieszczenia reklam, szyldów i słupów ogłoszeniowych nie dotyczą Miejskiego Systemu Informacji, jak również reklam i szyldów umieszczanych wewnątrz obiektów budowlanych.”;
 - § 5 ust. 17 uchwały, w brzmieniu: „17. Tymczasowe ogrodzenia placów budowy mogą być wykorzystywane do sytuowania reklam o jednostkowej powierzchni do 3 m², bez ograniczania odległości między reklamami, na czas nie dłuższy niż czas trwania budowy.”;
 - § 6 uchwały, w brzmieniu: „Zasady lokalizowania ogrodzeń: 1. Określa się zasady lokalizowania i formy ogrodzeń trwałych: 1) dopuszcza się ogradzanie poszczególnych terenów wyznaczonych w planie liniami rozgraniczającymi, a także ogradzanie działek wydzielonych w ich granicach według zasad określonych w § 11, tak aby ogrodzenia nie zamykały możliwości dojazdu w przypadku pożaru lub innych sytuacji awaryjnych oraz nie eliminowały przejść i przejazdów wzdłuż ciągów i dróg wyznaczonych; 2) nie uważa się za ogrodzenia obiektów detalu urbanistycznego takich, jak: pacholki, słupki, pojemniki na kwiaty, okresowe wydzielienia ogródków kawiarnianych; 3) wprowadza się obowiązek ujednoczenia form i materiałów stosowanych w ogrodzeniach poszczególnych działek budowlanych. 2. Ogrodzenia terenów: zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW), zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług (MW/U) powinny spełniać następujące warunki: 1) maksymalna wysokość ogrodzenia: 1,20 m od poziomu terenu; 2) ogrodzenie należy lokalizować w linii rozgraniczającej terenu, przy czym dopuszcza się wycofanie ogrodzenia w głąb terenu nie większe niż 2 m; 3) dopuszcza się tylko ogrodzenia ażurowe, sytuowane na cokole o wysokości do 0,30 m od poziomu terenu, o łącznej powierzchni prześwitów w ogrodzeniu nie mniejszej niż 60% ich powierzchni, lub ogrodzenia z murków pełnych o wysokości nie wyższej niż 0,60 m od poziomu terenu; 4) zaleca się ograniczenie ogradzania terenów MW/U, MW do niezbędnego minimum wynikającego z utrzymania porządku i bezpieczeństwa w użytkowaniu terenów osiedlowych.”;
 - § 16 ust. 1 pkt 2 lit. g, pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „(...) 1. Ustalenia szczegółowe dla terenu 1 MW: (...) 2) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) g) ogrodzenia, wg § 6 ust. 2, (...) 3) Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: a) zasady rozmieszczania reklam, szyldów i słupów ogłoszeniowych, wg § 5 pkt. 5 - 17,”;
 - § 16 ust. 2 pkt 2 lit. g, pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „(...) 2. Ustalenia szczegółowe dla terenu 2 MW/U, 3 MW/U: (...) 2) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) g) ogrodzenia, wg § 6 ust. 2, (...) 3) Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: a) zasady rozmieszczania reklam, szyldów i słupów ogłoszeniowych, wg § 5 pkt. 5 - 17,”;
 - § 16 ust. 3 pkt 2 lit. g, pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „(...) 3. Ustalenia szczegółowe dla terenu 4 UG: (...) 2) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) g) ogrodzenia - dopuszcza się ogrodzenia wysokości 1,80 m, (...) 3) Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: a) zasady rozmieszczania reklam, szyldów i słupów ogłoszeniowych, wg § 5 pkt. 5 - 17,”;
 - § 16 ust. 4 pkt 2 lit. g, pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „(...) 4. Ustalenia szczegółowe dla terenu 5 IK/M: (...) 2) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) g) ogrodzenia, wg § 6 ust. 1, pkt 1, (...) 3) Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: a) zasady rozmieszczania reklam, szyldów i słupów ogłoszeniowych, wg § 5 pkt. 5 - 17,”.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich

gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

W przedmiotowej sprawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. nie miał jednak zastosowania, bowiem fakultatywna możliwość formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, możliwa była dla procedur planistycznych rozpoczętych od 21 października 2010 r. do 10 września 2015 r., zaś Rada Miasta Stołecznego Warszawy proces sporządzania planu miejscowego rozpoczęła na podstawie uchwały Nr LXXXIV/2856/2006 z 26 października 2006 r.

Należy również wskazać, iż postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”*. Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*

Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie. W tym kontekście należy wskazać wyraźnie, że zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w ww. przepisie przestają obowiązywać jedynie te ustalenia planistyczne, które zostały sformułowane w oparciu o, niemożliwy do zastosowania w przedmiotowej sprawie, przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. *„2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;”*. Konkretyzację przedmiotowego przepisu zawiera § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w brzmieniu: *„Ustala się*

następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 5) ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urzędzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;”.

Z określonego w § 1 ust. 4 uchwały zakresu planu wynika, że nie będzie on obejmował ustaleń dotyczących kształtowania przestrzeni publicznych. W planie nie określono terenów stanowiących przestrzenie publiczne, co oznacza, że brak podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w: § 2 ust. 1 pkt 15, § 5 ust. 6, § 5 ust. 7, § 5 ust. 8, § 5 ust. 9, § 5 ust. 10, § 5 ust. 11, § 5 ust. 12, § 5 ust. 13, § 5 ust. 14, § 5 ust. 15, § 5 ust. 16, § 5 ust. 17, § 6, § 16 ust. 1 pkt 2 lit. g, § 16 ust. 1 pkt 3 lit. a, § 16 ust. 2 pkt 2 lit. g, § 16 ust. 2 pkt 3 lit. a, § 16 ust. 3 pkt 2 lit. g, § 16 ust. 3 pkt 3 lit. a, § 16 ust. 4 pkt 2 lit. g, § 16 ust. 4 pkt 3 lit. a uchwały.

Ustalenia planu w powyższym zakresie wykraczają poza kompetencje określone w art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Nie można także uznać, że możliwość ustaleń planu dotyczących zasad i warunków sytuowania reklam, urzędzeń reklamowych i ogrodzeń, wynika z przepisu 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., odnoszącego się do zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 2) ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;”*, bowiem ustawodawca, z dniem 11 września 2015 r., uregulował kwestie dotyczące m.in. zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych oraz ogrodzeń odrębną od planu miejscowego uchwałą, stanowiącą akt prawa miejscowego. Natomiast z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że kwestie dotyczące nośników reklamowych oraz dotyczące wymogów kształtowania ładu przestrzennego uregulowano w jego odrębnych przepisach, tj. odpowiednio w § 4 pkt 5 i § 4 pkt 2, co wskazuje, że nie mogą być stosowane zastępczo.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy ma świadomość co do nowych regulacji w tym zakresie, co więcej w dniu 17 września 2015 r., a więc już po 6 dniach od wejścia w życie nowelizacji ustawy o p.z.p., podjęła uchwałę Nr XVII/365/2015 w sprawie przygotowania projektu uchwały o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Nie można podzielić tym samym stanowiska Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy przedstawionego w piśmie z 14 listopada 2017 r. znak: AM-ZP-S.6722.222.2017.AKA (1.AKA.AM-ZP-S), uzasadniającego możliwość zawarcia w przedmiotowym planie miejscowym ustaleń określających zasady sytuowania tablic reklamowych, urzędzeń reklamowych, szyldów i ogrodzeń, jako mieszczących się w zakresie określonym w art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 2 i 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., skoro regulacje w tym zakresie umocowane zostały w odrębnym od planu miejscowego, procesie podejmowania tzw. uchwały reklamowej, a więc w osobnej formie, jak w osobnym postępowaniu. Rozumiejąc z jednej strony istotność regulacji w powyższym zakresie należy zauważyć, iż to jedynie do kompetencji organów miasta zależy sprawność w podejmowaniu uchwały reklamowej.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r.

poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) **upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw**; 2) **wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.**”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „**W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.**”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „**W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych**”.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że uregulowania dotyczące reklam, szyldów i słupów ogłoszeniowych nie należą do szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, jak ustalono w: § 16 ust. 1 pkt 3 lit. a, ust. 2 pkt 3 lit. a, ust. 3 pkt 3 lit. a i ust. 4 pkt 3 lit. a uchwały.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż uchwała również błędnie zalicza do szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (vide: § 16 ust. 1 pkt 3 lit. e, ust. 2 pkt 3 lit. e, ust. 3 pkt 3 lit. e, ust. 4 pkt 3 lit. e uchwały), bowiem stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., należą one do odrębnych, niż szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziały nieruchomości objętych planem miejscowym;*”. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Tymczasem w ramach ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, sformułowano ustalenia dotyczące parametrów działek uzyskiwanych w wyniku wtórnego podziału nieruchomości. Powyższe wynika z § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) 2. *Ustala się następujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) ustala się parametry działek uzyskiwanych w wyniku wtórnego podziału: a) fronty działek od strony ulic i ciągów pieszych nie mniejsze niż 25 m, w przypadku działek narożnych ustalenie dotyczy obu frontów działki, b) kąt granicy działki w stosunku do pasa drogowego 90° z dopuszczalnym odchyleniem 10°, ustalenie nie dotyczy działek narożnych, c) minimalna powierzchnia działki powstałej w wyniku wtórnego podziału - 300 m²;*

Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. określił już sposób ustalania ww. zasad. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Ponadto w § 11 ust. 4 uchwały ustalono, że „4. *Dopuszcza się wykorzystanie pod zabudowę działek nie spełniających warunków określonych w ust. 2, jeżeli zostały wydzielone przed wejściem planu w życie, a realizowana zabudowa spełnia warunki określone w planie.*”. Powyższe ustalenia wykraczają poza zakres obowiązujących ustaleń planu miejscowego w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości określonych w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Przede wszystkim zaś dotyczą one zasad zagospodarowania i odnoszą się do wszystkich istniejących działek, nie zaś do przyszłych działek, które powstaną w wyniku przeprowadzenia jednolitej procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że przy podejmowaniu uchwały doszło do wewnętrznie sprzecznych ustaleń jej części tekstowej. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w **§ 9 ust. 1 pkt 6** w brzmieniu: „*Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: 1. Określa się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w odniesieniu do terenów o różnym przeznaczeniu: (...) 6) zaleca się, aby elewacje budynków nowych, rozbudowywanych, przebudowywanych, modernizowanych i adaptowanych, były projektowane, w zakresie kolorystyki i materiałów wykończeniowych, z uwzględnieniem poniższych zasad: a) obowiązek stosowania na powierzchniach tynkowanych kolorów wg systemu NCS o odcieniach posiadających do 20% domieszki czerni oraz nie przekraczające 20% chromatyczności barwy, przy czym dopuszcza się stosowanie odcieni spoza wymienionych przedziałów wyłącznie na fragmentach ścian budynku, nie przekraczających 10% powierzchni danej elewacji, b) obowiązek określania kolorów w oparciu o system NCS nie dotyczy materiałów elewacyjnych w kolorach dla nich naturalnych, np. aluminium, miedzi, stali nierdzewnej, szkła, drewna, betonu, ceramiki, kamienia, c) dla dachów o kącie nachylenia powyżej 20° obowiązek stosowania kolorów wg systemu NCS – barw achromatycznych (N) lub naturalnego koloru dachówki, tj. z zakresu: Y40R - Y80R, przy stopniu szernienia nie większym niż 30%, przy czym dla nowo powstającej zabudowy ustala się obowiązek stosowania dachówki ceramicznej, d) stosowanie na elewacjach budynków tynków, okładzin z kamienia naturalnego lub cegły klinkierowej, przy czym stopień przeszklenia elewacji nie może przekraczać 60% całej powierzchni elewacji, z uwzględnieniem ustaleń lit. e, e) wprowadzanie na elewacjach przeszklonych ścian kurtynowych wyłącznie w budynkach lokalizowanych na terenie UG, f) nie stosowania na elewacjach okładzin z blachy falistej i profilowanej oraz z tworzyw sztucznych typu siding, g) używanie na elewacjach drewna wyłącznie, jako elementów detalu architektonicznego, żaluzji rozpraszających światło, okiennic lub barierek balkonów i tarasów, h) zakaz wprowadzania na elewacji wzorów abstrakcyjnych i geometrycznych (pasów poziomych lub pionowych itp.), i) w istniejącej zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej zakaz wprowadzania zmian w obecnych podziałach okien i drzwi wejściowych, j) wskazane jest stosowanie dachów pokrytych roślinnością, k) w przypadku dachów spadzistych (pkt 5 lit. b) stosować dachówki ceramiczne, blachodachówki lub dachówki bitumiczne w odcieniach czerwieni, brązu lub beżu.*”.

Ze zdania wprowadzającego § 9 ust. 1 pkt 6 uchwały wynika, że w punkcie tym zawarte w nim zostały jedynie „zalecenia”, a więc zapisy nie stanowiące ustaleń planu dotyczące uwzględnienia, przy projektowaniu elewacji budynków, zasad w zakresie kolorystyki i materiałów wykończeniowych. Tymczasem z dalszych zapisów tej jednostki redakcyjnej uchwały wynika, że zasady w powyższym zakresie dotyczą obowiązku ich stosowania, w tym również wprowadzonych zakazów, co wskazuje, że są to obowiązujące ustalenia planu, za wyjątkiem sformułowania zawartego w § 9 ust. 1 pkt 6 lit. j uchwały, w brzmieniu: „wskazane jest”.

Organ nadzoru wskazuje, że „zalecenia” nie są ustaleniami planu, zaś ustalenia planu nie mogą być jednocześnie jego zaleceniami, a więc niewiązącymi zapisami uchwały. Skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie zasad dotyczących stosowania kolorystyki i materiałów wykończeniowych elewacji budynków, to ich uwzględnienie winno wynikać w jednoznaczny

sposób z ustaleń planu. Wskazane zapisy uchwały nie spełniają wymogu ustaleń planu miejscowego.

Stwierdzenie nieważności sformułowania: „*zaleca się, aby (...)*”, zawartego w zdaniu wprowadzającym § 9 ust. 1 pkt 6 uchwały oraz „*wskazane jest (...)*”, zawartego w § 9 ust. 1 pkt 6 lit. j uchwały, umożliwi zastosowanie ustaleń planu w zakresie kolorystyki i materiałów wykończeniowych elewacji budynków.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz w sposób zgodny z brzmieniem przedmiotowego przepisu ustawy sprzed jego nowelizacji;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

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

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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVI/1403/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 19 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *Sadyby Północnej – część druga*, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Zdzisław Szipiera