



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 6822

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.164.2015.JF WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 30 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/42/2015 Rady Gminy Radziejowice z dnia 18 czerwca 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice obejmującego fragment miejscowości Krzyżówka.”, w części dotyczącej ustaleń zawartych w:

- § 14 ust. 4 uchwały;
- § 19 pkt 2 uchwały;
- § 33 ust. 1 pkt 1 tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) tereny, (...)”;
- § 34 ust. 1 pkt 1 tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) tereny, (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budynków (...)”;
- § 35 ust. 1 pkt 1 tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) tereny, (...)”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) działki”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pow. działki (...)”;
- § 41 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „(...) w siedliskach (...)”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) działki”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 czerwca 2015 r., Rada Gminy Radziejowice podjęła uchwałę Nr X/42/2015 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice obejmującego fragment miejscowości Krzyżówka.”

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 15, art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199), 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

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

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

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 miejscowym.

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 uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) (...) 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;***”. Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym 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.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki i parametry, w tym **maksymalną wysokość zabudowy** oraz maksymalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**. Powyższe wynika również z definicji maksymalnej wysokości zabudowy zawartej w § 5 ust. 1 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (...) 13) maksymalnej wysokości zabudowy – należy przez to rozumieć **maksymalną wysokość budynków i innych obiektów budowlanych**; (...)*”.

Tymczasem z ustaleń:

- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „maksymalna wysokość ***budynków*** – 40.0m, dla terenów położonych w Bolimowsko – Radziejowickim z doliną środkowej Rawki Obszaru Chronionego Krajobrazu – 12.0m;” wynika, że dla terenu usług grupy I, oznaczonego

symbolem 1U, nie ustalono **maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu do obiektów budowlanych nie będących budynkami;**

- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Parametry zabudowy *działki* (...) – *powierzchnia biologicznie czynna- co najmniej 60% pow. działki, (...)*” wynika, iż dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, oznaczonych symbolami 1RM – 5RM, zarówno wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, jak i maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, ustalone zostały w odniesieniu do *działki*, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki te powinny być określone **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;**
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Parametry zabudowy *działki* (...) – *powierzchnia biologicznie czynna na działce – co najmniej 65%,*” wynika, iż dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami 1R - 5R, zarówno wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, jak i maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, ustalone zostały w odniesieniu do *działki*, podczas gdy zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki te powinny być określone **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

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

Tymczasem wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, jak też wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę odnoszą się do „*powierzchni działki*” oraz „*działki*”, zamiast „*działki budowlanej*”, o której mowa w ustawie o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że przytoczone powyżej pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji *działki budowlanej* zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

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

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy

czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542).

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

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

Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania wskaźników dotyczących intensywności zabudowy, a także powierzchni biologicznie czynnej w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania ww. wskaźników. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń zawartych w:

- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*(...) budynków (...)*”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*(...) działki (...)*”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w brzmieniu: „*(...) pow. działki (...)*”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*(...) działki*”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w brzmieniu: „*(...) na działce (...)*”.

W tej części uzasadnienia należy wskazać, iż organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego. Tymczasem **ustalenia szczegółowe przedmiotowej uchwały wielokrotnie, w sposób niejednoznaczny określają przeznaczenie terenów**. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 33 ust. 1 pkt 1 tiret trzecie uchwały, w których jako przeznaczenie uzupełniające określono: „– tereny, obiekty budowlane i urządzenia komunikacji,”;

- § 34 ust. 1 pkt 1 tiret pierwsze uchwały, w których jako przeznaczenie uzupełniające określono: „- tereny, obiekty budowlane i urządzenia komunikacji,”;
- § 35 ust. 1 pkt 1 tiret drugie uchwały, w których jako przeznaczenie uzupełniające określono: „- tereny, obiekty budowlane i urządzenia komunikacji,”;
- § 41 ust. 1 pkt 1 uchwały, w ramach których, dla terenów rolniczych oznaczonych symbolami od 1 do 5R, określa przeznaczenie uzupełniające w brzmieniu: „Zachowuje się oraz dopuszcza się rozbudowę i budowę nowych budynków mieszkalnych w siedliskach z budynkami gospodarczymi, garażami i budynkami inwentarskimi z wyłączeniem terenu o symbolu 5R, dla którego ustala się zakaz zabudowy.”.

Skoro zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, **teren to** „część obszaru planu o określonym przeznaczeniu, sposobie użytkowania lub odrębnych zasadach zagospodarowania, wyznaczoną na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczoną numerem i symbolem literowym,” to istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego sformułowań zawartych w:

- § 33 ust. 1 pkt 1 tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „(...) tereny, (...)”;
- § 34 ust. 1 pkt 1 tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „(...) tereny, (...)”;
- § 35 ust. 1 pkt 1 tiret drugie uchwały, w brzmieniu: „(...) tereny, (...)”.

Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), poprzez **zabudowę zagrodową**, należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

Zatem zapis § 41 ust. 1 pkt 1 uchwały, dotyczący przeznaczenia uzupełniającego dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R i 4R stanowi, w ocenie organu nadzoru, modyfikację legalnej definicji zawartej w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tym samym istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń zawartych w § 41 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w siedliskach (...)”.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w **§ 14 ust. 4** uchwały, w brzmieniu: „*4. Ustala się wprowadzenie nasadzeń kompensujących w postaci gatunków rodzimych i właściwych dla siedlisk, w przypadku konieczności usunięcia cennych drzew.*”

Powyższe ustalenia uchwały nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), a w szczególności w jej Rozdziale 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, „*1. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek: 1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.*”. W art. 83 ust. 3 ww. ustawy, określono, że „*3. Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.*”.

Z dyspozycji art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wynika, że wydanie zezwolenia, na usunięcie drzew, **może (a więc nie musi) być uzależnione** od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo **zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów**. Ponadto z art. 84 ust. 4 ww. ustawy wynika, że organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów odracza, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie, **jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami.**

Wprowadzenie nasadzeń kompensacyjnych, nie może być ustalone w drodze uchwały Rady Gminy Radziejowice. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy. Ustalenia w **§ 14 ust. 4** uchwały, naruszają dyspozycję wskazanych przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Kwestie dotyczące powyższych naruszeń były już przedmiotem oceny judykatury, w tym m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawach:

- Sygn. akt IV SA/Wa 551/14 z dnia 1 kwietnia 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Również ustalenia zawarte w **§ 19 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „*2) Na obszarze o którym mowa w pkt.1 w przypadku realizacji prac ziemnych lub zmiany charakteru prowadzonej działalności, która może doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego w/w czynności należy poprzedzić postępowaniem wynikającym z przepisów odrębnych z zakresu ochrony zabytków.*”, naruszają zasady zobowiązujące do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że powyższe kwestie zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których

obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. 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 Gminy Radziejowice, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **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. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów w zagospodarowaniu terenów.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w planie miejscowym zawężającego odesłania do przepisów odrębnych tylko w odniesieniu do wybranych uregulowań kwestii, o których mowa w **§ 19 pkt 2** uchwały. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem, a także określają sposób prowadzenia badań, prac, robót oraz podejmowania innych działań przy zabytkach.

W tym miejscu, organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić uwagę również na ustalenia **§ 21 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „*W obszarze planu nie występują tereny górnicze i tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi lub osuwania się mas ziemnych.*”, które odnoszą się do „*terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi*”, zamiast „*obszarów szczególnego zagrożenia powodzią*”, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde 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. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X/42/2015 Rady Gminy Radziejowice z dnia 18 czerwca 2015 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice obejmującego fragment miejscowości Krzyżówka.*”, w części dotyczącej ustaleń zawartych w:

- § 14 ust. 4 uchwały;
- § 19 pkt 2 uchwały;
- § 33 ust. 1 pkt 1 tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) tereny, (...)*”;

- § 34 ust. 1 pkt 1 tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *tereny, (...)*”;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budynków (...)*”;
- § 35 ust. 1 pkt 1 tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *tereny, (...)*”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *działki*”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *pow. działki (...)*”;
- § 41 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „(...) *w siedliskach (...)*”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *działki*”;
- § 41 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *na działce (...)*”,
co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski