



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 marca 2018 r.

WNP-I.4131.22.2018.AK

Rada Gminy Radziejowice
ul. Kubickiego 10
96 – 325 Radziejowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/242/2018 Rady Gminy Radziejowice z 2 lutego 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Radziejowice dotyczącego fragmentu miejscowości Kukłówka Zarzeczna – obszar I”, w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 12;
- § 5 ust. 1 pkt 13;
- § 10 pkt 6, w odniesieniu do sformułowania: „(...) części grzebalnej (...)”;
- § 12;
- § 19 pkt 4, w odniesieniu do sformułowania: „(...) części grzebalnej (...)”;
- § 19 pkt 5, w odniesieniu do sformułowania: „(...) części grzebalnej (...)”;
- § 22 pkt 5 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) części grzebalnej (...) części grzebalnej (...)”;
- § 32 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...) części grzebalnej (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret siódme, w odniesieniu do sformułowania: „(...) części grzebalnej (...) części grzebalnej (...)”;
- części graficznej w zakresie, w jakim nieprzekraczalna linia zabudowy z wyłączeniem zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywnościowe, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywnościowe na terenie oznaczonym symbolem 1U/MN została wyznaczona w odległości 50 m od granic części grzebalnej;
- części graficznej w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U/MN, 3U/MN i 6MN w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności, w odległości 50 m od granic cmentarza.

Uzasadnienie

Rada Gminy Radziejowice, na sesji w dniu 2 lutego 2018 r., podjęła uchwałę Nr LI/242/2018 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Radziejowice dotyczącego fragmentu miejscowości Kukłówka Zarzeczna – obszar I”.

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 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm), 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.

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. Biorąc pod uwagę fakt, iż teren oznaczony symbolem **1ZC**, przeznaczony został pod cmentarz, to tym samym, Rada Gminy w Radziejowicach zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912). Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zaś one same powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym (*quod vide* art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52,

poz. 315), które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że „**Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone**”.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od cmentarza niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7 a odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

Zdaniem organu nadzoru, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na fakt istnienia cmentarza. Za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia względ na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Zgodnie ze wskazanymi powyższej przepisami, ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu określa się dla terenów znajdujących się w zasięgu **stref 50 m i 150 m od granicy cmentarza**. Granice cmentarza 1ZC, zostały wyznaczone na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających. W związku z powyższym, **zasięgi tych stref, w których obowiązują związane z nimi ograniczenia, o których mowa w ww. rozporządzeniu, powinny być określone od granicy terenu przeznaczonego pod cmentarz, wyznaczonego na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających**. Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, iż strefa 150 m od cmentarza nie została wyznaczona, zaś strefa 50 m od cmentarza **przebiega przez sam cmentarz**. Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu miejscowego wynika, iż sanitarną strefę 50 m określono od wyznaczonej na rysunku planu miejscowego strefy grzebalnej, zamiast od granic cmentarza. Tym samym na terenach oznaczonych symbolami: 1U/MN, 3U/MN i 6MN dopuszczono m.in. do realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a także innych form zabudowy, objętych zakazem, o którym mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

Powyższe wynika również z części tekstowej uchwały:

- § 10 pkt 6 uchwały w brzmieniu: „6) Ustala się, że odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy dla zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywnościowe, zakładów żywienia zbiorowego oraz zakładów przechowujących artykuły żywnościowe **od granicy części grzebalnej cmentarza wynosi 50,0m** w przypadku, kiedy tereny przyległe (w odległości od 50 do 150 m) wyposażone są w sieć wodociągową, a wszystkie budynki są do tej sieci podłączone.”;

- § 19 pkt 4 uchwały w brzmieniu: „4) Ustala się zakaz budowy budynkami mieszkalnymi, handlowymi, gastronomicznymi i innymi budynkami przechowującymi artykuły żywności i żywienia zbiorowego w odległości do 150m od granicy części grzebalnej cmentarza oznaczonego symbolem IZC.”;
- § 19 pkt 5 uchwały w brzmieniu: „5) Dopuszcza się lokalizację budynków wymienionych w § 19 pkt 4 w odległości od 50m do 150m od granicy części grzebalnej cmentarza oznaczonego symbolem IZC pod warunkiem podłączenia budynków do sieci wodociągowej.”;
- § 22 pkt 5 uchwały w brzmieniu: „5) W terenach położonych w odległości do 150 m od granic części grzebalnej cmentarza zabrania się lokalizowania studzien i innych źródeł do czerpania wody do picia i na cele spożywcze. Ustala się obowiązek podłączenia do sieci wodociągowej wszystkich budynków mieszkalnych, zakładów żywienia zbiorowego, zakładów produkujących żywność i przechowujących artykuły żywności zlokalizowanych w odległości od 50 do 150 m od granic części grzebalnej cmentarza.”;
- § 32 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały w brzmieniu: „a) Linie zabudowy nieprzekraczalne – 50.0m od granicy części grzebalnej cmentarza IZC – dla budynków mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego oraz zakładów przechowujących artykuły żywności pod warunkiem, że teren położony w odległości od 50 do 150 m od granic części grzebalnej cmentarza będzie posiadać sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody będą do tej sieci podłączone;”;
- § 35 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret siódme uchwały w brzmieniu: „a) Linie zabudowy nieprzekraczalne – 50.0m od granicy części grzebalnej cmentarza oznaczonego symbolem IZC – dla budynków mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego oraz zakładów przechowujących artykuły żywności pod warunkiem, że teren położony w odległości od 50 do 150 m od granic części grzebalnej cmentarza będzie posiadać sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody będą do tej sieci podłączone.”

Powyższe przepisy uchwały są sprzeczne z § 22 pkt 4 uchwały w brzmieniu: „4) Do czasu wybudowania sieci wodociągowej dopuszcza się pobór wody z indywidualnych ujęć z wyłączeniem terenów położonych do 150m od granicy cmentarza.”, jak również norm określonych w przepisach odrębnych z zakresu cmentarnictwa, przywołanych we wcześniejszej części uzasadnienia.

Z art. 20a ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika, że przepisy ustawy dotyczące pochówku i przewozu zwłok stosuje się odpowiednio do pochówku i przewozu szczątków powstałych ze spopielenia zwłok. Z kolei z art. 12 ust. 1 i ust. 3 ww. ustawy wynika, że zwłoki mogą być pochowane przez złożenie w grobach ziemnych, w grobach murowanych lub katakumbach i zatopienie w morzu, zaś szczątki pochodzące ze spopielenia zwłok mogą być przechowywane także w kolumbariach, przy czym zarówno groby ziemne, groby murowane i kolumbaria przeznaczone na składanie zwłok i szczątków ludzkich mogą znajdować się tylko na cmentarzach. W tej sytuacji 50 m strefa sanitarna od cmentarza nie może przebiegać przez cmentarz, na którym dopuszcza się pochówki choćby odbywać się one mogły jedynie w kolumbarium.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro właściwy minister uzyskał delegację ustawową do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarzu, w tym do określenia szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. **Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wykluczyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu.** W tym stanie prawnym przeznaczenie

określonego terenu pod cmentarz oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie zarówno w przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawy o p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a wskazanie lokalizacji cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. poprzez określenie stosownego terenu za pomocą linii rozgraniczających. Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Z powyższych przepisów wynika więc wprost, iż teren cmentarza winien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Przypomnieć także należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Teren cmentarza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest terenem szczególnym, ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz, a tym samym wskazane wyżej regulacje prawne winny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego cmentarz. Plan miejscowy nie może obejmować wyłącznie terenu, na którym ma być zlokalizowany cmentarz, bądź terenu tylko częściowo leżącego w strefach ochronnych od cmentarza. Lokalizacja cmentarza nie tylko podlega określonym wymogom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu cmentarza. Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony obszar na cmentarz winny tak projektować teren cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących ich lokalizacji i funkcjonowania, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. W przedmiotowym planie w sposób nieprawidłowy wyznaczono strefy ochronne 50 m i 150 m, co tym samym uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń w ww. zakresie.

Stanowisko w powyższym zakresie potwierdzone zostało w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim orzeczenie:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1623/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1625/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1518/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1486/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 487/12.

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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach:

- § 5 ust. 1 pkt 12, zdefiniowano pojęcie: *reklamy* w brzmieniu: „1. *Ilekróć w uchwale jest mowa o (...) 12) reklamie – należy przez to rozumieć grafikę umieszczoną na materialnym podłożu lub formę przestrzenną niosącą wizualny przekaz informacyjny – reklamowy, a nie będący szyldem;*”;
- § 5 ust. 1 pkt 13, zdefiniowano pojęcie: *szyldu* w brzmieniu: „1. *Ilekróć w uchwale jest mowa o (...) 13) szyldzie – należy przez to rozumieć zewnętrzne oznaczenie przedsiębiorcy oraz zwięzłe określenie nazwy wykonywanej działalności gospodarczej lub grafikę określającą nazwę i przedmiot prowadzonej działalności gospodarczej, lub jeden z tych elementów;*”, podczas gdy definicja reklamy zawarta została w art. 2 pkt 16a, zaś szyldu w art. 2 pkt 16d ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 16a) „reklamie” - należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne; (...) 16d) „szyldzie” - należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;*”.

Powyższe oznacza modyfikację definicji zawartych w ustawie o p.z.p., przy czym co kluczowe w przedmiotowej sprawie, 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.). 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 szylków.

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 Gminy Radziejowice proces sporządzania planu miejscowego rozpoczęła na podstawie uchwały Nr XIX/95/2008 z 2 lipca 2008 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;”.

Powyższe oznacza, że ustalenia dotyczące zasad umieszczania w przestrzeni publicznej nośników reklamowych mogą być formułowane jedynie w odniesieniu do powyższych terenów stanowiących przestrzenie publiczne, przy czym plan nie określa takich przestrzeni.

Tym samym brak jest podstaw do formułowania ustaleń dotyczących zasad sytuowania ogrodzeń oraz formułowania definicji dotyczących reklam i szyldów, bowiem ustalenia w tym 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, urządzeń reklamowych i ogrodzeń, wynika z przepisu § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń odrębną od planu miejscowego uchwałą, stanowiącą akt prawa miejscowego. Natomiast z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 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”.

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

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

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- 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.

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 dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LI/242/2018 Rady Gminy Radziejowice z 2 lutego 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Radziejowice dotyczącego fragmentu miejscowości Kukłówka Zarzeczna – obszar I”, 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 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
Zdzisław Sipiera

