



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 sierpnia 2018 r.

WNP-I.4131.128.2018.AK

**Rada Miejska w Radzyminie**  
**pl. Tadeusza Kościuszki 2**  
**05 - 250 Radzymin**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 609/LII/2018 Rady Miejskiej w Radzyminie z 23 lipca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Nowy Janków, na terenie gminy Radzymin – część „A”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U, 6.MN/U, 7.MN/U, 8.MN/U;
- § 16 pkt 2 uchwały.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 lipca 2018 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 609/LII/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Nowy Janków, na terenie gminy Radzymin – część „A”. 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.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 pkt 5 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 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.

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.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest jednoznaczne przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika bowiem, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie zaś z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie projektu planu”, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. W § 24 uchwały zawarto bowiem następujące ustalenia:

„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U, 6.MN/U, 7.MN/U, 8.MN/U, ustala się:

1) przeznaczenie terenu:

a) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, wolnostojąca lub bliźniacza i zabudowa usługowa nieuciążliwa, realizowane oddzielnie lub łącznie,**

b) **zabudowa zagrodowa, rolnictwo, ogrodnictwo;**

2) przeznaczenie dopuszczalne:

a) *budynki gospodarcze, garaże i miejsca do parkowania, urządzenia budowlane, infrastruktura techniczna, zieleń urządzona oraz budynki rekreacji indywidualnej;*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że Rada Miejska w Radzyminie dopuściła zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługową, oraz zabudowę zagrodową w ramach tych samych jednostek terenowych oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.MN/U – 8.MN/U.

Tymczasem na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową nie jest możliwe dopuszczenie zabudowy zagrodowej, ponieważ „zabudowa zagrodowa” jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną” czy też „zabudowa usługowa”.

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. z 2015 r. poz. 1422 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”.

W myśl ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”, wynika, że użytkowaniem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności: 1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy; 2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki; 3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą; 2. Do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się także grunty położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane na inny cel, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki; 2) grunty zajęte pod budynki, budowle i urządzenia, o których mowa w ust. 1, niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, jeżeli grunty te nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (...)”.

**Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1**

do rozporządzenia w sprawie projektu planu, zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN, oraz
- zabudowy usługowej, która stanowi teren zabudowy usługowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu U.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „zabudowa zagrodowa” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna” i „zabudowa usługowa”.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie projektu planu, wskazać należy, iż tereny, na których dopuszczona została lokalizacja zabudowy zagrodowej powinna być wydzielona z terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę usługową.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne.

Dopuszczenie w ramach tych samych terenów wzajemnie wykluczających się przeznaczeń, jest również sprzeczne z ustaleniami § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. *Następujące ustalenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi jego ustaleniami: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”.*

Zauważyć także należy, iż zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, określone w § 24 uchwały odnoszą się do zabudowy mieszkaniowej i usługowej oraz zabudowy gospodarczej i garażowej, np. maksymalna wysokość zabudowy. Dla zabudowy zagrodowej uchwała nie określa maksymalnej wysokości zabudowy. Tymczasem taki obowiązek wypływa zarówno z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **maksymalną wysokość zabudowy**, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz **linie zabudowy i gabaryty obiektów;**” oraz z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie projektu planu, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności **określenie linii zabudowy**, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także **gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;**”.**

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana

zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. [http://orzeczenia.nsa.gov.pl.](http://orzeczenia.nsa.gov.pl;);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 897/15.

Należy również podkreślić, iż z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek planu miejscowego, nie wynika by ww. jednostki terenowe były już w pełni zagospodarowane funkcjami, które się wzajemnie wykluczają. Wręcz przeciwnie znaczna część tych terenów jest niezabudowana i niezagospodarowana. W tej sytuacji to do podstawowych obowiązków gminy należało przesądzenie o przyszłym kształcie ww. terenów z uwzględnieniem przytoczonych powyżej przepisów, z uwzględnieniem wartości planowania przestrzennego, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w tym wydzielenie jednostek terenowych o spójnym przeznaczeniu oraz tych samych zasadach zagospodarowania.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż plan zawiera wewnętrznie sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, dotyczące przeznaczenia terenów od 1.MN/U do 8.MN/U. Z ustaleń zawartych w § 24 uchwały, jak wyżej już wskazano, wynika, że przeznaczeniem tych terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa oraz zabudowa zagrodowa, rolnictwo, ogrodnictwo. Tymczasem z rysunku planu wynika, że symbolem MN/U oznaczone są wyłącznie tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej. Powyższe stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie powiązania rysunku planu z jego tekstem.

Biorąc wszystkie okoliczności pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/U – 8.MN/U nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów, a także nie wyodrębnia ich liniami rozgraniczającymi w ramach oddzielnych jednostek terenowych. Ponadto nie określono maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich budynków wchodzących w skład zabudowy zagrodowej. Powyższe stanowi o naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 6, § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie projektu planu. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń odnoszących się do ww. terenów.

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 projektu planu, 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w **§ 16 pkt 2 uchwały** zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej: (...) 2) na obszarach stref, o których mowa w ust. 1, roboty ziemne albo zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków o opieki nad zabytkami.”.*

Powyższego ustalenia, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani ograniczenia w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Wskazany przepis uchwały podjęty został z przekroczeniem przez organ stanowiący gminy przyznanych jej ustawowo kompetencji, a ponadto stanowi nieuprawnione częściowe powtórzenie, częściowo zaś modyfikację zapisów ustawowych zawartych w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 poz. 2187 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z jej art. 31 ust. 1a pkt 2 osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego - jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Natomiast w myśl ust. 2. tego artykułu, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Powyższe oznacza, iż ustalenia uchwały zawarte w § 16 pkt 2 uchwały modyfikują przepis art. 31 ust. 1a i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Skoro zatem kwestie związane z obowiązkiem przeprowadzenia badań archeologicznych w sposób kompleksowy unormowane zostały w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy pojmować jako wykroczenie poza przyznaną radzie gminy kompetencję do regulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do

odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 16 pkt 2 uchwały**.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Ponadto z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. wynika, że „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; (...)*”.

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „*Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień*”. Zatem podstawowe odległości w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m dla budynków ze ścianami i przekryciem dachu nierozprzestrzeniającymi ognia. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia „*Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:*

- 1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,
- 2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się – jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).”.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 2.MN/U zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio przy granicy lasu, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” została do granicy terenu leśnego, tj. na terenie 2.MN/U do granicy lasu, oznaczonego symbolem 1.ZL.**

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, w tym zakresie, naruszają przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków

technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia, a wręcz je naruszają poprzez dopuszczenie do możliwości realizacji zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie projektu planu, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowym planie miejscowym, na terenie **2.MN/U nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie projektu planu, oraz z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na tym terenie zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów**.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 6 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie projektu planu.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń**. Oznacza to tym samym konieczność „**konsumpcji tych przepisów**” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP.

Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: „*Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń*



*odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”.*

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Dopuszczalną planem lokalizację budynków określono za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczając tym samym obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Skoro tak, to linia ta nie może być wyznaczona z naruszeniem przepisów odrębnych. Sporządzając plan miejscowy nie chodzi bowiem o wprowadzenie ogólnego zapisu w części tekstowej, bez jego korelacji z pozostałymi ustaleniami planistycznymi (część tekstowa i graficzna), ale o konkretne ustalenia w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków od granicy lasu, nie zaś od terenu przeznaczonego w planie pod las. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak wskazania w części graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Jednocześnie należy wskazać, iż plan zawiera wewnątrz sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, dotyczące sytuowania zabudowy na powyższym terenie. Z ustaleń zawartych w § 18 pkt 1 lit. c uchwały w brzmieniu: „*c) istniejące lasy w granicach planu objęte są ograniczeniami w sposobie zagospodarowania i użytkowania terenów leśnych zgodnie z przepisami odrębnymi;*” oraz z ustalenia zawartego w § 24 pkt 3 lit. a uchwały w brzmieniu: „*a) nieprzekraczalne linie zabudowy – według rysunku planu, w granicach terenu 2.MN/U obowiązują ograniczenia sytuowania zabudowy od granicy lasu oznaczonego jako teren 1.ZL zgodnie z przepisami odrębnymi,*”. Tymczasem z rysunku planu wynika, że ograniczenia dotyczące lokalizacji zabudowy na terenie 2.MN/U, nie spełnia powyższych ustaleń uchwały, jak również dyspozycji określonej w przepisach odrębnych, do stosowania których odwołują się. Powyższe

stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie projektu planu, w zakresie powiązania rysunku planu z jego tekstem.

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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie projektu planu, w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu, a także jednoznacznego określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie projektu planu, w zakresie jednoznacznego ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na danym terenie oraz jednoznacznego respektującego przepisy odrębne wyznaczenia linii zabudowy;
- 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. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie projektu planu, w związku z § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu oraz określenia w sposób jednoznaczny linii zabudowy.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. 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., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. **Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części, umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 609/LII/2018 Rady Miejskiej w Radzyminie z 23 lipca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Nowy Janków, na terenie gminy Radzymin – część „A”, 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 Sijera