

2013 -10- 15

Przewodniczący
Przyjmujący

3575/ROB



WOJEWODA MAZOWIECKI
NR LEX-I.4131.122.2013.RM

RADA GMINY
w Kampinosie
wpłynęło dn. 15.10.2013
odpis K. Kowalski
(62/2013)

Warszawa, 10 października 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/181/13 Rady Gminy Kampinos z dnia 11 września 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmujący wieś Kampinos A część Ia”, w części dotyczącej ustaleń :

- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 5.MN, 6.MN, 10.MN, 11.MN, 13.MN, 14.MN i 15.MN;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.U, 4.MN, 12.MN, 18.MN, 19.MN, 22.MN, 23.MN i 24.MN, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na obszarach wód powierzchniowych i cieków wodnych oraz w pasie 3 m od górnej krawędzi skarpy rowu;
- § 2 pkt 1, 18, 23 i 27 uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 1 lit. e tiret drugie uchwały;
- § 11 pkt 2 uchwały ;
- § 12 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)” ;
- § 12 pkt 1 lit. b uchwały;
- § 12 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) o przepustowości dostosowanej do wydajności wodnej obsługiwanej zlewni, w uzgodnieniu z zarządcą rowów i uzyskaniu pozwolenia wodno – prawnego, zgodnie z przepisami odrębnymi ” ;
- § 15 pkt 1 lit. c uchwały;
- § 15 pkt 6 lit. c uchwały;
- § 18 uchwały, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1315.MN.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kampinos na sesji w dniu 11 września 2013 r. podjęła uchwałę Nr XLI/181/13 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmujący wieś Kampinos A część Ia”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

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.

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.

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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, przez Radę Gminy Kampinos, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Przede wszystkim **dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami: 5.MN, 6.MN, 10.MN, 11.MN, 13.MN, 14.MN i 15.MN brak jest szczegółowych ustaleń w części tekstowej**. Ustalenia szczegółowe tekstu planu, w zakresie terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN), dotyczą jedynie terenów oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 4.MN, 7.MN, 8.MN, 9.MN, 12.MN, 18.MN, 19.MN, 20.MN, 22.MN, 23.MN oraz 1315.MN. Z kolei na rysunku planu miejscowego brak jest jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1315.MN, o której mowa w § 18 uchwały.

Ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i m.in. kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407, Centralna Baza Orzeczeń NSA). Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną skutkuje niemożnością zastosowania przedmiotowego planu w praktyce w odniesieniu

do wskazanych powyżej jednostek terenowych. Powyższe stanowi również o naruszeniu art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., który wskazuje, że „*Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru zmuszony został do stwierdzenia nieważności ustaleń części graficznej planu w odniesieniu do jednostek terenowych: **5.MN, 6.MN, 10.MN, 11.MN, 13.MN, 14.MN i 15.MN** oraz w odniesieniu do ustaleń § 18 uchwały, w zakresie terenu oznaczonego symbolem **1315.MN**. Organ nadzoru z tożsamyh powodów zmuszony był do stwierdzenia nieważności ustaleń § 7 ust. 1 pkt 1 lit. e tiret drugie uchwały, z uwagi na fakt braku występowania zarówno w ustaleniach szczegółowych tekstu planu, jak i na rysunku planu miejscowego, jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **915.MN, 1920.MN i 2223.MN**, o których mowa w przywołanych powyższych ustaleniach uchwały.

Powstanie ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną dotyczy również innych ustaleń planu. Otóż stosownie do ustaleń § 12 pkt 2 lit. c uchwały, plan ustalił szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu dla cieków wodnych, w tym kanałów melioracyjnych i zbiorników wodnych, poprzez wprowadzenie zakazu realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 3 m od górnej krawędzi skarpy rowu, a zatem ustalenia w tym zakresie, winny być skorelowane z ustaleniami części graficznej. Tymczasem na rysunku planu miejscowego, jako element informacyjny, wskazano wody powierzchniowe i ciek wodny, do których odnoszą się ustalenia § 12 pkt 2 lit. c uchwały, które jednak usytuowane są na terenach z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN) oraz usługową (U). Ponadto w związku z usytuowaniem, na rysunku planu miejscowego, nieprzekraczalnej linii zabudowy „przecinającej” ww. wody powierzchniowe, w tym rowy i kanały, wynika wprost możliwość realizacji zabudowy na ww. wodach powierzchniowych i ciekach wodnych. Równocześnie na rysunku planu, nie określono nieprzekraczalnej linii zabudowy, o której mowa w § 12 pkt 2 lit. c uchwały, co oznacza, iż z części tekstowej *expressis verbis* wynika zakaz realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 3 m od górnej krawędzi skarpy rowu, zaś z części graficznej, również wprost, wynika z kolei możliwość realizacji zabudowy, nie tylko w odległości 3 m od „górnej krawędzi skarpy rowu”, ale również bezpośrednio na samym rowie (cieku wodnym).

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym było stwierdzenie nieważności załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **1.MN, 2.MN, 3.U, 4.MN, 12.MN, 18.MN, 19.MN, 22.MN, 23.MN i 24.MN**, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na obszarach wód powierzchniowych i cieków wodnych oraz w pasie 3 m od górnej krawędzi skarpy rowu.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Jednym z takich rozporządzeń jest rozporządzenie 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.). Przedmiotowe rozporządzenie ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 6 Prawa budowlanego dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 5 ww. ustawy. Zagospodarowanie działki budowlanej dotyczy m.in. kwestii usytuowania budynku (przepisy § 11 – 13 ww. rozporządzenia), dojazdów (przepisy § 14 – 16 ww. rozporządzenia), miejsc postojowych dla samochodów osobowych (przepisy § 18 – 21 ww. rozporządzenia), miejsc gromadzenia odpadów stałych (przepisy § 22 – 25 ww. rozporządzenia), uzbrojenia technicznego działki i odprowadzenia wód powierzchniowych (przepisy § 22 – 25 ww. rozporządzenia).

Skoro zatem zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, to konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winien odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 1 uchwały: „1) na terenach położonych w pasie technologicznym zasięgu potencjalnego szkodliwego oddziaływania linii i urządzeń elektroenergetycznych średniego i wysokiego napięcia: a) zakazuje się realizacji pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w szczególności zakazuje się realizacji pomieszczeń mieszkalnych oraz budynków wymagających szczególnej ochrony, w tym: szpitali, internatów, żłobków, przedszkoli, szkół zgodnie z przepisami odrębnymi, b) dopuszcza się odstępianie od ograniczeń ustalonych w pkt 1 lit. a na tych fragmentach pasa technologicznego potencjalnego szkodliwego oddziaływania linii i urządzeń wysokiego napięcia średniego i wysokiego napięcia, dla których rzeczywiste pomiary promieniowania elektromagnetycznego nie wykażą przekroczenia dopuszczalnego poziomu, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 12 pkt 1 uchwały wynika, że w ww. strefach wykluczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych tylko na stały pobyt ludzi, przy czym w planie przeznacza się m.in. tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, czy usługową, w tym usług z zakresu turystyki realizowaną w formie budynku zamieszkania zbiorowego (jednostka terenowa 3.U). Natomiast, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, „Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym

i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi.

Ponadto w ustaleniach § 12 pkt 1 lit. b uchwały, zawarto odstępstwa od ustanowionych wcześniej zakazów, uzależniając możliwość realizacji budynków od „rzeczywistych pomiarów promieniowania”, co jest niedopuszczalne, także w kontekście faktu, iż powyższe linie już istnieją.

Zgodnie z treścią art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), 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, przywołanego na wstępie, art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Tymczasem ustalenia planu, zawarte w § 11 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej: 2) na obszarze stref ochrony konserwatorskiej – stanowiska archeologiczne (KZ-sa) określonych w pkt 1 i wskazanych na rysunku planu wskazuje się konieczność uzyskania od wojewódzkiego konserwatora zabytków: a) zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych związanych z wykonywaniem prac ziemnych, b) zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych poprzedzających inne niż wymienione w lit. a roboty ziemne lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności w granicach strefy ochrony konserwatorskiej, w tym poszukiwania i wydobywania kopalin, zalesienia gruntów, budowy urządzeń wodnych i regulacji wód”, nie spełniają powyższych warunków.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Kampinos, wprowadziła de facto obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych, w związku z koniecznym uzyskaniem zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych w strefie ochrony konserwatorskiej.

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. Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy. Rada Gminy Kampinos wprowadzając taki obowiązek, przekroczyła zatem swoją kompetencję. Organ

nadzoru wskazuje przy tym, że sam zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, wojewódzki konserwator zabytków ustala 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. Oznacza to, że nie w każdym przypadku konieczne będzie wykonywanie przedmiotowych badań.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych nałożeniem obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, że 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.

Rada Gminy Kampinos, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: 1) 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 ustaleń niniejszego planu*”;
- § 2 pkt 18 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 18) terenie biologicznie czynnym – należy przez to rozumieć teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną roślinność, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m² oraz wodę powierzchniową na tym terenie*”;
- § 2 pkt 23 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 23) urządzeniach infrastruktury technicznej – należy przez to rozumieć zlokalizowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne oraz przyłącza do obiektów budowlanych*”;
- § 2 pkt 27 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 27) wysokości zabudowy - należy przez to rozumieć nieprzekraczalny wymiar pionowy budynku, mierzony od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej*”;

położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, przy czym wysokość zabudowy nie może przekroczyć maksymalnej wysokości zabudowy określonej w ustaleniach szczegółowych dla terenów”;

- § 12 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) 2) dla cieków wodnych w tym kanałów melioracyjnych i zbiorników wodnych: (...) b) dopuszcza się możliwość rozbudowy i przebudowy rowów melioracyjnych, w postaci kanałów podziemnych, w szczególności w celu realizacji przejazdów do działek budowlanych oraz dróg publicznych i wewnętrznych, o przepustowości dostosowanej do wydajności wodnej obsługiwanej zlewni, w uzgodnieniu z zarządcą rowów i uzyskaniu pozwolenia wodno – prawnego, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

W przywołanych powyżej ustaleniach § 2 pkt 1 uchwały, Rada Gminy Kampinos zdefiniowała pojęcie „działki budowlanej”. Tymczasem w art. 2 ustawodawca, właśnie na potrzeby ustawy o p.z.p., zdefiniował 19 pojęć, w tym m.in. pojęcie działki budowlanej (art. 2 pkt 12 ustawy), rozumianej jako „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

Ponadto organ uchwałodawczy zdefiniował pojęcia, których legalne definicje zawarte zostały w przepisach odrębnych. I tak w:

- § 2 pkt 18 uchwały, zdefiniowano pojęcie *terenu biologicznie czynnego*, którego legalna definicja zawarta została w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- § 2 pkt 23 uchwały, zdefiniowano pojęcie *urządzeń infrastruktury technicznej*, którego legalna definicja zawarta została w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.);
- § 2 pkt 27 uchwały, zdefiniowano pojęcie *wysokości zabudowy*, pod kątem pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W przypadku ustaleń § 2 pkt 18 uchwały, doszło tym samym do powtórzenia legalnej definicji określonej w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Prawo budowlane, z kolei w § 2 pkt 27 uchwały, zdefiniowano pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, zaś sam sposób pomiaru tych ostatnich określony już został

w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Z powyższych ustaleń wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie powielenie wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Z kolei w przypadku pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, doszło do modyfikacji pojęcia określonego w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Z kolei, w ustaleniach o których mowa w § 12 pkt 1 lit. b i § 12 pkt 2 lit. b uchwały, Rada Gminy Kampinos, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania uzgodnienia, czy wykonania ewentualnych pomiarów, dających podstawę do dokonania odstępstw od przyjętych w planie miejscowym ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą burmistrz miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

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 Kampinos, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

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 niedopuszczalne uznać należy również ustalenia zawarte w:

- § 15 pkt 1 lit. c uchwały, w ramach których „*dopuszcza się lokalizowanie i realizację nowych sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w szczególności stacji transformatorowych, podziemnych przepompowni ścieków, na całym obszarze objętym planem, zgodnie z przepisami odrębnymi bez konieczności zmiany niniejszego planu*”;
- § 15 pkt 6 lit. c uchwały, w ramach których „*dopuszcza się realizację nowych stacji transformatorowych 15/04kV na obszarze całego planu bez konieczności zmiany planu*”.

Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Sieci infrastruktury technicznej są celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, i tym samym ich rozmieszczenie winno nastąpić w planie miejscowym. Ponadto powyższe uregulowania stanowią o próbie obejścia art. 27 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, a także w odniesieniu do gruntów leśnych próbę obejścia art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/181/13 Rady Gminy Kampinos z dnia 11 września 2013 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmujący wieś Kampinos A część Ia*”, **w części dotyczącej ustaleń:**

- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 5.MN, 6.MN, 10.MN, 11.MN, 13.MN, 14.MN i 15.MN;

- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.U, 4.MN, 12.MN, 18.MN, 19.MN, 22.MN, 23.MN i 24.MN, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na obszarach wód powierzchniowych i cieków wodnych oraz w pasie 3 m od górnej krawędzi skarpy rowu;
 - § 2 pkt pkt 1, 18, 23 i 27 uchwały;
 - § 7 ust. 1 pkt 1 lit. e tiret drugie uchwały;
 - § 11 pkt 2 uchwały;
 - § 12 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
 - § 12 pkt 1 lit. b uchwały;
 - § 12 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) o przepustowości dostosowanej do wydajności wodnej obsługiwanej zlewni, w uzgodnieniu z zarządcą rowów i uzyskaniu pozwolenia wodno – prawnego, zgodnie z przepisami odrębnymi”;
 - § 15 pkt 1 lit. c uchwały;
 - § 15 pkt 6 lit. c uchwały;
 - § 18 uchwały, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1315.MN,
- 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.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdził, naruszenia przepisów:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 27.IT;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z brakiem określenia parametrów sieci infrastruktury technicznej.

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski

