



### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40 poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013r. poz. 153)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 329/XXVI/2013 Rady Gminy Lesznówola z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części wsi Stefanowo, w **części** :

- tekstowej § 16 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *obowiązek przeprowadzenia badań gruntowo-wodnych, których wyniki należy brać pod uwagę przy projektowaniu obiektów budowlanych i zagospodarowaniu terenu*”;
- tekstowej § 20 pkt 2 uchwały „*dla wyznaczonej strefy ochrony konserwatorskiej, obejmującej stanowisko archeologiczne, ustala się: a) obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych, wiążących się z wykonywaniem prac ziemnych, przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi; b) obowiązek uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin, zalesiania gruntów oraz budowy urządzeń wodnych i regulacji wód; c) obowiązek przeprowadzenia (na koszt inwestora zamierzającego realizować roboty budowlane lub nowe zalesienia) badań archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji, po uprzednim uzyskaniu zgody od wojewódzkiego konserwatora zabytków na ich przeprowadzenie*”;
- tekstowej § 24 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *w oparciu o istniejące ujęcia wody ze stacjami uzdatniania, a także projektowane ujęcia*”, w zakresie w jakim dopuszcza do lokalizacji ujęć wody w odległości 150 m od cmentarza;
- tekstowej § 24 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*dopuszcza się odstępstwo od zasady, o której mowa w pkt 1 na warunkach określonych przez właściciela stacji wodociągowej*”.



## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2013 r., Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 329/XXVI/2013 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części wsi Stefanowo”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 i 29 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 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.

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

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

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

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

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 stwierdza, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, nie uwzględniają w pełni unormowań, zawartych w uchwale tego samego organu z dnia 15 marca 2011 r.



Nr 30/IV/2011, podjętej w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola, i w konsekwencji, warunków wynikających z przepisów odrębnych, zgodność z którymi wymagana jest na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak, niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium, podstawę do stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.

W ocenie organu nadzoru, nie uwzględnienie (w pełni) w planie miejscowym, wpływu przeznaczenia terenu określonego w studium, znajdującego się wprawdzie poza obszarem planu jednakże oddziałującego na ten obszar, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola (wraz z załącznikiem mapowym) wynika, że ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, nie zawierają unormowań wynikających z ustalonego w nim, na terenie sołectwa Stefanowo i położonego w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru planu, obiektu (terenu cmentarza), który oddziałuje bezpośrednio na obszar objęty planem. Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Gminy Lesznowola, podejmując przedmiotową uchwałę, związana była treścią art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją tego unormowania, wprowadzoną *ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, zmieniającą ustawę o p.z.p. z dnia 21 października 2010 r., która w art. 1 pkt 6 nadała nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez zastąpienie wyrażenia „zgodności planu ze studium” słowami „nie narusza ustaleń studium”. Na mocy art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej, do procedur planistycznych nie zakończonych do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Oznacza to, iż uchwalony plan miejscowy, procedowany na podstawie uchwały Nr 349/XXIV/2009 Rady Gminy Lesznowola z dnia 29 stycznia 2009 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lesznowola dla części wsi Stefanowo”, winien nie tylko nie naruszać, a więc nie powinien pozostawać w sprzeczności, ale i być zgodnym z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola. Organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu były więc silniej związane ustaleniami studium niż to jest obecnie. Fakt ten stanowi istotną dyrektywę dla wykładni przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., tj. zakresu związania ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego. Oznacza to również, że w procesie sporządzania planu, należy uwzględnić otoczenie obszaru planu ustalone w studium, w zakresie, w jakim wywiera ono bezpośredni wpływ na obszar planu.



Część II tekstu Studium, określa w Dziale I pkt 4 planowaną „*Strukturę funkcjonalno - przestrzenną*” gminy, zaś w pkt 4.3 „*Ustalenia funkcjonalno - przestrzenne oraz wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania poszczególnych terenów w jednostkach planistycznych (jednostkach administracyjnych gminy)*”. Dla każdego rodzaju przeznaczenia wskazano w formie wiążącej, jako ustalenie, zabudowę podstawową, ewentualnie dopuszczoną oraz, w formie fakultatywnej, powierzchnię biologicznie czynną oraz warunki urbanistyczno - architektoniczne. Rodzaje przeznaczenia, opisane symbolami literowymi, dla sołectwa Stefanowo wskazano w ppkt 4.3.13. Analiza zapisów studium oraz planu miejscowego prowadzi do wniosku, że wschodnia granica obszaru objętego planem, przebiega wzdłuż zachodniej granicy terenu oznaczonego w studium symbolem ZC „*teren zieleni cmentarzy – istniejący cmentarz do zachowania*”. Organ nadzoru stwierdził również, iż przeznaczenie terenów sąsiadujących z cmentarzem, pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną ekstensywną (tereny oznaczone MNe) oraz pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami (UM), jest wprawdzie zgodne z ustaleniami studium, jednakże w planie nie zawarto ustaleń wynikających z sąsiedztwa istniejącego cmentarza, które winno skutkować wyznaczeniem w planie strefy sanitarnej 150 m, oraz uwzględnieniem ograniczeń w zakresie zaopatrzenia w wodę wynikających z zastosowania przepisów odrębnych dotyczących cmentarzy.

Art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. nakazuje sporządzać plan miejscowy nie tylko zgodnie z zapisami studium, ale także zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Wprawdzie teren cmentarza pozostaje w całości poza obszarem objętym planem, jednakże jego oddziaływanie rozciąga się na tereny położone w obszarze planu. W związku z tym, jako przepis odrębny, zastosowanie będzie miało, rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Ponadto z ustawy o p.z.p., w szczególności zaś z dyspozycji:

– art. 4 ust. 1, w brzmieniu: „*ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”;

– art. 15 ust. 2 pkt 9, w brzmieniu: „*w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (...)*”,

wynika, iż plan winien uwzględnić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. W przedmiotowej uchwale powinny to być ograniczenia w użytkowaniu terenów wynikające z położenia w strefie sanitarnej od cmentarza, bowiem: „*W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, obejmującym teren planowanego cmentarza, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)w związku z art. 3 i 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.), obowiązkowo wyznacza się strefę sanitarną cmentarza, o jakiej mowa w § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315)*” (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. II OSK 1623/11).

„*Jak wynika z dyspozycji art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Cmentarze zgodnie z przepisami obowiązującego porządku prawnego winny być lokalizowane na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym W myśl postanowień rozporządzenia (...) w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia 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 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Jak z powyższego wynika, wyznaczonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenem szczególnym są tereny cmentarzy ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz. A zatem opisane regulacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści miejscowego planu” (Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. II OSK 1624/11).*

W sąsiedztwie obszaru planu, od jego wschodniej strony, zlokalizowany jest cmentarz, którego część przylegająca bezpośrednio do granic obszaru objętego planem (poza ogrodzeniem), o szerokości 50 – 60 m, jest obecnie przeznaczona (zgodnie z decyzją Nr 1 Wójta Gminy Lesznówola, z dnia 25 stycznia 2007 r., o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), pod cmentarz wraz z infrastrukturą sieciową i drogową. Zgodnie z tą decyzją, strefa ochrony sanitarnej od cmentarza o szerokości 50 m, znajduje się poza obszarem przedmiotowego planu, jednakże wschodnia część obszaru planu, w której znajdują się tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną ekstensywną (7MNe, 8MNe, 12MNe) oraz usług i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (20U/M, 21U/M, 22U/M), znajduje się w strefie 150 m od cmentarza, przy czym w § 24 uchwały, organ uchwałodawczy nie wprowadził zakazu lokalizacji ujęć wody w tej strefie. Co więcej, dla całego obszaru objętego planem, w tym także w strefie 150 m od cmentarza, plan ustalił, iż „zaopatrzenie terenu w wodę będzie prowadzone z wodociągów lokalnych, w oparciu o istniejące ujęcia wody ze stacjami uzdatniania, a także projektowane ujęcia” co oznacza, iż mogą one zostać zlokalizowane w ww. strefie ochronnej. Ponadto w § 24 pkt 2 uchwały „dopuszcza się odstępstwo od zasady, o której mowa w pkt 1 na warunkach określonych przez właściciela stacji wodociągowej”. Powyższe oznacza, że w zakresie zaopatrzenia w wodę, przepisy ustawy o p.z.p. oraz ustawy o cmentarzach, a także rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu, nie zostały w planie uwzględnione w wymaganym, zgodnie z tymi przepisami, zakresie.

Omawianym działaniem doszło więc do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu). Natomiast ustalenia zawarte w § 24 pkt 2 uchwały, dopuszczające odstępstwa „od zasady, o której mowa w pkt 1 na warunkach określonych przez właściciela stacji wodociągowej”, mają ponadto charakter warunkowy, co jest niedopuszczalne w planie. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do przywołanych powyżej przepisów, to właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady, przez cedowania tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, zachodzi przesłanka do stwierdzenia nieważności uchwały w części:

- tekstowej § 24 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) w oparciu o istniejące ujęcia wody ze stacjami uzdatniania, a także projektowane ujęcia”, w zakresie w jakim dopuszcza do lokalizacji ujęć wody w odległości 150 m od cmentarza;
- tekstowej § 24 pkt 2 uchwały.



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 Lesznowola, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. 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*”. Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Lesznowola nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia w sprawie planu.

Rada Gminy Lesznowola w ustaleniach § 16 pkt 1 uchwały, nałożyła na inwestorów „(...) obowiązek przeprowadzenia badań gruntowo-wodnych, których wyniki należy brać pod uwagę przy projektowaniu obiektów budowlanych i zagospodarowaniu terenu”. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, 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. Ponadto organ nadzoru zaznacza, iż nałożenie na inwestora obowiązku sporządzenia ww. badań, nie wynika również wprost z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym Rada Gminy Lesznowola, poprzez ustalenia § 16 pkt 1 uchwały, niejako weszła w kompetencje organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę, naruszając przy tym art. 15 ustawy o p.z.p.

Analogiczna sytuacja tj. wkroczenia w obszar kompetencji nie należących do Rady Gminy Lesznowola, zaistniała w przypadku ustaleń planu w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Zgodnie z § 20 pkt 2 uchwały „dla wyznaczonej strefy ochrony konserwatorskiej, obejmującej stanowisko archeologiczne, ustala się: a) obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych, wiążących się z wykonywaniem prac ziemnych, przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi; b) obowiązek uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin, zalesiania gruntów oraz budowy urządzeń wodnych i regulacji wód; c) obowiązek przeprowadzenia (na koszt inwestora zamierzającego realizować roboty budowlane lub nowe zalesienia) badań archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji, po uprzednim uzyskaniu zgody od wojewódzkiego konserwatora zabytków na ich przeprowadzenie”.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Lesznowola, wprowadziła obowiązek uzgadniania, z konserwatorem zabytków, wszelkich działań inwestycyjnych podejmowanych w strefie ochronnej stanowiska archeologicznego.



W związku z przedstawionym uregulowaniem organ nadzoru wskazuje, iż w świetle 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. z 2003 r. 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. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia 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, co w świetle wspomnianego uprzednio art. 7 Konstytucji RP oznacza, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Lesznówola, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. 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, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Lesznówola nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzyskania pozwolenia, bądź uzgodnienia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku nałożenia przez Radę Gminy Lesznówola obowiązku uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych w obrębie chronionego stanowiska archeologicznego. Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności 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 również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie 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 z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż przez sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Stanowi o tym sam ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wskazując, iż każde naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, a jedynie istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 329/XXVI/2013 Rady Gminy Lesznawola z dnia 26 marca 2013 r., w części:

- tekstowej § 16 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) obowiązek przeprowadzenia badań gruntowo-wodnych, których wyniki należy brać pod uwagę przy projektowaniu obiektów budowlanych i zagospodarowaniu terenu”;
- tekstowej § 20 pkt 2 uchwały „dla wyznaczonej strefy ochrony konserwatorskiej, obejmującej stanowisko archeologiczne, ustala się: a) obowiązek uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych, wiążących się z wykonywaniem prac ziemnych, przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi; b) obowiązek uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin, zalesiania gruntów oraz budowy urządzeń wodnych i regulacji wód; c) obowiązek przeprowadzenia (na koszt inwestora zamierzającego realizować roboty budowlane lub nowe zalesienia) badań archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji, po uprzednim uzyskaniu zgody od wojewódzkiego konserwatora zabytków na ich przeprowadzenie”;
- tekstowej § 24 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) w oparciu o istniejące ujęcia wody ze stacjami uzdatniania, a także projektowane ujęcia”, w zakresie w jakim dopuszcza do lokalizacji ujęć wody w odległości 150 m od cmentarza;
- tekstowej § 24 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „dopuszcza się odstępstwo od zasady, o której mowa w pkt 1 na warunkach określonych przez właściciela stacji wodociągowej”;

co, na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki  
Jacek Kozłowski

