



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.144.2015.BŁ

Warszawa, 3 lipca 2015 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI.102.2015 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obszaru gminy Brwinów – część obejmująca jednostkę administracyjną – miejscowość CZUBIN, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 15 uchwały;
- § 5 ust. 27 zdanie drugie;
- § 5 ust. 28 zdanie drugie;
- § 5 ust. 29 uchwały;
- § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) własnych ujęć lub (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 11 MNu i 7.2 R, usytuowanych w pasie do 150 m od granic cmentarza;
- § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały;
- § 9 ust. 16 pkt 4 uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza on do lokalizacji ujęć wody na potrzeby bytowe i gospodarcze w pasie do 150 m od granic cmentarza.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Brwinowie, na sesji w dniu 10 czerwca 2015 r., podjęła uchwałę Nr XI.102.2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obszaru gminy Brwinów – część obejmująca jednostkę administracyjną – miejscowość CZUBIN. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 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. Artykuł 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.

W myśl 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.

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.

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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie 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.

Tymczasem ustalenia planu, zawarte w:

- § 5 ust. 15 uchwały, w brzmieniu: „15. Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego przy podziałach nieruchomości: 1) minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej w terenach oznaczonych symbolami: MN i MNu – 900 m²; 2) minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej w terenach zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem RM oraz w terenach oznaczonych symbolem R dla dopuszczonej planem zabudowy zagrodowej – 1500 m²; 3) minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej w terenach oznaczonych symbolami: U, Uz i RU – 3000 m²; 4) zakaz podziału terenów w celu wydzielenia samodzielnych działek budowlanych w terenach oznaczonych symbolami ZN oraz RZ, z wyjątkiem działek na potrzeby realizacji dopuszczonych planem urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji; 5) w przypadkach uzasadnionych konfiguracją terenu, istniejącym zainwestowaniem, w tym koniecznością zachowania odległości zabudowy od istniejących urządzeń, sieci lub instalacji infrastruktury i dróg (ulic) dopuszcza się zmniejszenie minimalnej wielkości nowo wydzielonej działki budowlanej o 20% w stosunku do ustaleń planu zawartych powyżej; 6) w przypadku działek budowlanych istniejących na dzień uchwalania planu ustala się zachowanie istniejących podziałów z dopuszczeniem dostosowania, w sposób zgodny z przepisami odrębnymi, wielkości i kształtu działek dla potrzeb związanych z funkcjonowaniem obiektów i urządzeń oraz przepisów odrębnych; 7) podział terenów związanych z wydzieleniem działek przeznaczonych pod drogi (ulice) publiczne może nastąpić pod warunkiem zachowania minimalnej szerokości pasów drogowych (o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej): a) 25,0 m – dla dróg klasy G, z poszerzeniami w strefach skrzyżowań (jak na rysunku planu), b) 10,0 m – dla ulic publicznych klasy D, c) 16,0 - 18,0 m – dla dróg (ulic) publicznych klasy L lub docelowo klasy L – jak na rysunku planu; 8) przy wydzieleniu terenu pod nowe drogi publiczne lub przebudowę istniejących dróg publicznych klasy L i Z należy uwzględnić lokalizację zatok przystankowych dla autobusów transportu zbiorowego w obszarach dostępnych dla ruchu pieszego; 9) przy podziale terenów dla celów wydzielenia dróg (ulic) wewnętrznych oraz dojazdów i ścieżek rowerowych ustala się minimalne szerokości terenów komunikacji: a) 10,0 m – dla ulic dojazdowych wewnętrznych odpowiadających klasie D ulic publicznych, b) 6,0 m – dla dojazdów wewnętrznych o charakterze ciągów pieszo-jezdnych, c) 5,0 m – dla pozostałych dojazdów, w tym dojazdów gospodarczych, d) 2,5 m – dla ścieżek pieszo-rowerowych, e) wg przepisów odrębnych – dla chodników i ścieżek rowerowych; 10) przy podziałach terenu przyległego do skrzyżowań dróg należy uwzględnić narożne ścieżka

linii rozgraniczających lub wydzielenia o długości boków minimum 5,0 m, chyba, że układ linii rozgraniczających zobrazowany na rysunku planu stanowi inaczej lub zmiana powyższych wielkości wynika z przepisów odrębnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu; 11) przy podziałach terenu przyległego do dróg należy uwzględnić ustalenia planu dotyczące szerokości dróg/ulic, ich ewentualnych poszerzeń oraz modernizacji.”;

- § 5 ust. 27 uchwały, w brzmieniu: „27. Ustala się strefę ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego wpisanego do rejestru zabytków pod nr C-78 (nr ew. AZP 58-63/25) oraz zabytków archeologicznych (stanowisk archeologicznych o nr ew. AZP 58-63/3, 26, 28, 31, 40, 42, 61) o granicach zobrazowanych odpowiednim symbolem na rysunku planu. W granicach ww. stref ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych ustala się, przy wszelkich robotach ziemnych, w tym – towarzyszących realizacji inwestycji, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, nakaz przeprowadzenia badań archeologicznych wyprzedzająco w stosunku do ww. robót lub przekształceń, na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.”;
 - § 5 ust. 28 uchwały, w brzmieniu: „28. Ustala się dla zabytkowego zespołu dworsko-parkowego w Czubinie (zawierającego budynek dworu i parku znajdujące się w gminnej ewidencji zabytków) strefę ochrony konserwatorskiej zabytkowego zespołu dworsko-parkowego, której granicę zaznaczono odpowiednim symbolem na rysunku planu. W strefie tej ustala się nakaz, aby wszelka działalność inwestycyjna i bezinwestycyjna (w tym ewentualna przebudowa paku) związana z zagospodarowaniem zabytku i nieruchomości, na której się ona znajduje była realizowana zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.”;
 - § 5 ust. 29 uchwały, w brzmieniu: „29. Ustala się dla zabytkowych budynków gospodarczych wpisanych do rejestru zabytków (budynki dawnej stodoły i spichlerza), znajdujących się w terenie oznaczonym symbolem 8U, zaznaczonych odpowiednim symbolem na rysunku planu nakaz, aby wszelka działalność inwestycyjna i bezinwestycyjna związana z zagospodarowaniem zabytku i nieruchomości, na której się on znajduje była realizowana zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.”;
 - § 7 ust. 2 pkt 1 i 5 uchwały, w brzmieniu: „2. Dopuszcza się scalenie i podział nieruchomości w miarę potrzeb, w sytuacjach określonych przez przepisy odrębne, przy zachowaniu poniższych zasad: 1) należy zapewnić dojazd do działek budowlanych powstałych w wyniku podziału; (...) 5) w przypadku konieczności wydzielenia w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości działek przeznaczonych pod drogi (ulice) publiczne i wewnętrzne może nastąpić pod warunkiem zachowania minimalnej szerokości pasów drogowych (ulicznych), o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej, jak niżej: a) 25,0 m – dla dróg klasy G, z poszerzeniami w strefach skrzyżowań (jak na rysunku planu), b) 10,0 m – dla ulic publicznych klasy D, c) 16,0 - 18,0 m – dla dróg (ulic) publicznych klasy L lub docelowo klasy L – jak na rysunku planu, d) przy wydzieleniu terenu pod nowe drogi publiczne lub przebudowę istniejących dróg publicznych klasy L i Z należy uwzględnić lokalizację zatok przystankowych dla autobusów transportu zbiorowego w obszarach dostępnych dla ruchu pieszego, e) 10,0 m – dla ulic dojazdowych wewnętrznych odpowiadających klasie D ulic publicznych, f) 6,0 m – dla dojazdów wewnętrznych o charakterze ciągów pieszo-jezdnym, g) 5,0 m – dla pozostałych dojazdów, w tym dojazdów gospodarczych, h) 2,5 m – dla ścieżek pieszo-rowerowych, i) wg przepisów odrębnych – dla chodników i ścieżek rowerowych, j) należy uwzględnić narożne ścięcia linii rozgraniczających lub wydzielenia o długości boków minimum 5,0 m, chyba, że układ linii rozgraniczających zobrazowany na rysunku planu stanowi inaczej lub zmiana powyższych wielkości wynika z przepisów odrębnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu, k) przy podziałach terenu przyległego do dróg należy uwzględnić ustalenia planu dotyczące szerokości dróg, ich ewentualnych poszerzeń oraz modernizacji.”,
- wykraczają poza kompetencje ustawy o p.z.p.

W ustaleniach § 5 ust. 15 uchwały Rada Miejska w Brwinowie wprowadziła ustalenia dotyczące zasad podziału nieruchomości, w tym ustaliła m.in. minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek budowlanych.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Zwrócić zatem należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, **nie upoważniały Rady Miejskiej w Brwinowie do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości**, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów nieruchomości*, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*. Co więcej określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, tylko na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Miejska w Brwinowie przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 28 czerwca 2002 r. (uchwała Nr 379-III) a następnie kontynuowała w oparciu o powyższą uchwałę procedurę sporządzania planu miejscowego w trybie ustawy o p.z.p. sprzed jej zmiany, to tym samym, **nie miała ona możliwości określania minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, w odniesieniu do trybu podziału.**

Dodać należy, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. **Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym** (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Tym samym, Rada Miejska w Brwinowie nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących podziałów nieruchomości, w tym do określenia minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Ponadto Rada Miejska w Brwinowie, w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały, wykroczyła również, poza przyznaną kompetencję do określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., a także określoną w § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którym: „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tymczasem oprócz spełniających powyższy wymóg ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały, zawarła również ustalenia wykraczające poza zakres delegacji ustawowej. Rada Miejska w Brwinowie, nie jest bowiem uprawniona do ustanawiania zasad, w zakresie minimalnych szerokości pasów drogowych, w ramach formułowania ustaleń planu miejscowego w przedmiocie zasad warunków scalania i podziału nieruchomości, jak również do wprowadzania zapisów dotyczących: „dojazdu do działek budowlanych powstałych w wyniku podziału”. W związku z powyższym, ustalenia § 7 ust. 2 pkt 1 i 5 uchwały, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. Ponadto wykroczone poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei w ustaleniach: § 5 ust. 27 zd. 2, § 5 ust. 28 zd. 2 i w § 5 ust. 29 uchwały Rada Miejska w Brwinowie wprowadziła ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planu, 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 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.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, leżących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków dotyczących działań przy zabytku, zawartych w art. 31 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto, uregulowania dotyczące prowadzenia robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, zostały zawarte w art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, zaś w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, uregulowane w art. 39 ust. 3 ww. ustawy.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już zatem określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miejska w Brwinowie nie ma kompetencji do jej modyfikowania (*vide* § 5 ust. 27 zd. 2 uchwały), bądź wprowadzania w ramach ustaleń planu miejscowego nakazu stosowania przepisów odrębnych.

Należy także zauważyć, iż m.in. zakres i rodzaj badań archeologicznych, wojewódzki konserwator zabytków ustala 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 zobowiązywanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na wojewódzkiego konserwatora zabytków obowiązku ustalenia warunków dopuszczenia realizacji inwestycji oraz zakresu badań archeologicznych i nadzorów archeologicznych nad budowlanymi robotami ziemnymi, przed przystąpieniem do wykonania inwestycji, znajdujących się w obszarze stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w ustawie w art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wszelkie zaś 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.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 i art. 36 ust. 1 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 przy zabytku. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Warto również dodać, iż 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.

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 Miejskiej w Brwinowie, 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*”.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.), „*Minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, określi, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze; rozporządzenie w szczególności powinno określać: 1) szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych; 2) odległość cmentarza od źródeł ujęcia wody; 3) wymagania co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze*.”. Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, jak i rozporządzenia wykonawczego o którym mowa w przywołanym powyżej przepisie mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości zabudowy mieszkaniowej i ujęć wody nie tylko od projektowanych cmentarzy, ale również od cmentarzy istniejących. Podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2012 r., **Sygn. akt II OSK 1518/11**: „*(...) rozporządzenie w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, jest w niniejszej sprawie przepisem odrębnym, gdyż przedmiotowa inwestycja położona jest w pobliżu cmentarza. Wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie, interpretacja postanowień § 3 ust. 1 rozporządzenia prowadzi do rezultatu, że zakres normowania tego przepisu odnosi się nie tylko do cmentarzy nowo budowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy. Przyjęcie ograniczonego zakresu działania przepisów rozporządzenia tylko i wyłącznie do cmentarzy nowo zakładanych jest nielogiczne i dysfunkcyjne z punktu widzenia spójności i niesprzeczności planistycznego reżimu prawnego. Należy mieć też na uwadze, że przepisów prawa materialnego publicznego, nie sposób interpretować wyłącznie przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, literalnej, lecz konieczne jest sięgnięcie po wykładnię celowościową (funkcjonalną), bądź systemową*”.

W związku z powyższym, ustalenia:

- § 9 ust. 16 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) zagospodarowanie terenu a także lokalizacja ujęć wody na potrzeby bytowe i gospodarcze możliwa jest poza strefą ochrony sanitarnej istniejącego cmentarza (w miejscowości Rokitno-Majątek).”;
- § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się minimalny, docelowy zakres i zasady wyposażenia terenów przeznaczonych pod inwestycje w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej w podstacji: (...) 2) zaopatrzenia w wodę dla celów bytowych, działalności gospodarczej oraz przeciwpożarowych – z wykorzystaniem własnych ujęć lub istniejącej sieci wodociągowej poprzez jej sukcesywną rozbudowę, z zachowaniem wymogów ochrony sanitarnej istniejącego cmentarza (w miejscowości Rokitno-Majątek).”;

są sprzeczne z § 3 ust. 1 rozporządzenia 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) „Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”. Powyższe oznacza, iż ujęcia wody służące do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych mogą być realizowane, w odległości powyżej 150 m od granic cmentarza. Tymczasem na rysunku planu wskazano jedynie strefę 50 m od cmentarza, co w kontekście cytowanych powyżej ustaleń wskazuje, iż ograniczenia dotyczą jedynie terenu pozostającego w granicach do 50 m od cmentarza, podczas gdy przepisy odrębne wskazują na ograniczenia w strefie do 150 m.

Organ nadzoru podkreśla, iż w planie miejscowym konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie oraz **realizacji źródeł ujęć wody** również z uwagi na istniejący cmentarz. Tym celom służą przepisy regulujące merytoryczne wymogi, jakie należy uwzględnić sporządzając plan miejscowy. Wskazać należy, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia również wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Reasumując. Jeżeli plan miejscowy, obejmuje tereny będące w strefach ochronnych cmentarza (50m i 150m od jego granic) to organy gminy, zobligowane są do stosowania ww. przepisów odrębnych z tego zakresu. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie do sytuowania ujęć wody służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, w odległości do 150 m od granic cmentarza, jest niedopuszczalne.

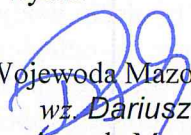
Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI.102.2015 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obszaru gminy

Brwinów – część obejmująca jednostkę administracyjną – miejscowość CZUBIN, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 15 uchwały;
 - § 5 ust. 27 zdanie drugie;
 - § 5 ust. 28 zdanie drugie;
 - § 5 ust. 29 uchwały;
 - § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) własnych ujęć lub (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 11 MNu i 7.2 R, usytuowanych w pasie do 150 m od granic cmentarza;
 - § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały;
 - § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały;
 - § 9 ust. 16 pkt 4 uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza on do lokalizacji ujęć wody na potrzeby bytowe i gospodarcze w pasie do 150 m od granic cmentarza,
- 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:
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki