



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 września 2018 r.

WNP-I.4131.147.2018.AK

Rada Gminy Dębe Wielkie
ul. Strażacka 3
05 – 311 Dębe Wielkie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr SR.XLIV.0007.401.2018 Rady Gminy Dębe Wielkie z 23 sierpnia 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Chrośła w gminie Dębe Wielkie” w zakresie:

- § 7 pkt 2;
- § 30 pkt 1 w odniesieniu do sformułowania: „(...) i z terenem ochrony bezpośredniej (...)”;
- § 30 pkt 7 lit. c.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 sierpnia 2018 r. Rada Gminy Dębe Wielkie podjęła uchwałę Nr SR.XLIV.0007.401.2018 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Chrośła w gminie Dębe Wielkie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o p.z.p., ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871).

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 pkt 5 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając

na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie projektu planu, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wycisza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w **§ 7 pkt 2 uchwały** zawarto ustalenia w brzmieniu: „2) **w obrębie strefy ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego, przy zmianie sposobu zagospodarowania terenu i inwestycjach budowlanych związanych z robotami ziemnymi, obowiązuje wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków.**”.

W powyższych ustaleniach uchwały, Rada Gminy Dębe Wielkie wprowadziła ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.) i ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi uregulowaniami 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 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 określają 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 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 Dębe Wielkie, 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. 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 granicach stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 7 pkt 2 uchwały, będących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, dotyczących działań przy zabytku archeologicznym.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót budowlanych, 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.

Organ nadzoru wskazuje, że art. 31 ust. 1a ww. ustawy, oprócz uregulowania kwestii związanych z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, reguluje także przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. ustawy „Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.”.

Ponadto, uregulowania dotyczące prowadzenia robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, zawarte zostały także w przepisach ustawy Prawo budowlane (art. 39 ust. 1).

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 Dębe Wielkie nie ma kompetencji do regulowania lub modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż 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 zobowiązanie 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 inwestora wymogu przeprowadzenia badań archeologicznych 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 ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 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 archeologicznym. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady gminy, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, m.in. w sprawach sygn. akt:

- II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.;
- II OSK 392/14 z 10 lipca 2014 r.;
- IV SA/Wa 2595/12 z 28 lutego 2013 r.;
- IV SA/Wa 1515/13 z 15 października 2013 r.;
- IV SA/Wa 1550/13 z 20 listopada 2013 r.;
- IV SA/Wa 1705/13 z 27 listopada 2013 r.;
- IV SA/Wa 1783/13 z 18 grudnia 2013 r.;
- IV SA/Wa 629/14 z 25 czerwca 2014 r.;
- IV SA/Wa 595/14 z 22 lipca 2014 r.;
- II SA/Wr 744/12 z 10 stycznia 2013 r.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.)

oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami.

Z ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo, stosownie do dyspozycji przepisów:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy: linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy: granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenie zakazu zabudowy.

Z kolei z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że stosownie do wymogu:

- § 2 pkt 6 rozporządzenia: określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy odnosi się do określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- § 4 pkt 7 rozporządzenia: nakazuje w tekście planu miejscowego zawarcie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- § 7 pkt 6 rozporządzenia: nakazuje, by rysunek planu miejscowego zawierał granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż naruszenie ww. przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 30 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu obiektów i urządzeń zaopatrzenia w wodę, oznaczonego symbolem 1 IW ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: obiekty i urządzenia zaopatrzenia w wodę – ujęcie wody wraz ze stacją uzdatniania wody i z terenem ochrony bezpośredniej;*”;
- § 30 pkt 7 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu obiektów i urządzeń zaopatrzenia w wodę oznaczonego symbolem 1 IW ustala się: (...) 7) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) c) w zasięgu strefy ochrony bezpośredniej ujęcia wody – zgodnie z przepisami odrębnymi;*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz z rysunku planu wynika, że Rada Gminy Dębe Wielkie ustaliła w przedmiotowym planie miejscowym strefę ochrony bezpośredniej ujęcia wody, zlokalizowaną na terenie oznaczonym w planie symbolem 1 IW oraz w odniesieniu do szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w zasięgu tej strefy odesłała do przepisów odrębnych.

Stosownie do dyspozycji obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, kompetencje dotyczące ustanawiania stref ochronnych ujęć wody oraz określania obowiązujących w nich nakazów, zakazów i ograniczeń, wynikają z uregulowań zawartych m.in. w:

- art. 121 ustawy, w brzmieniu: „*1. Strefę ochronną stanowi obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1, na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód. 2. Strefa ochronna obejmuje: 1) wyłącznie teren ochrony bezpośredniej albo 2) teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. 3. Strefę*

- ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się dla każdego ujęcia wody, z wyłączeniem ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód.”;
- **art. 135 ust. 1** ustawy, w brzmieniu: „1. Strefę ochronną obejmującą: 1) wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji; 2) teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego.”;
 - **art. 135 ust. 4** ustawy, w brzmieniu: „4. Projekt aktu prawa miejscowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2, podlega uzgodnieniu z Wodami Polskimi.”;
 - **art. 127** ustawy, w brzmieniu: „Na terenie ochrony bezpośredniej zakazuje się użytkowania gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody.”;
 - **art. 128** ustawy, w brzmieniu: „Na terenie ochrony bezpośredniej należy:
 - 1) odprowadzać wody opadowe lub roztopowe w sposób uniemożliwiający przedostawanie się ich do urządzeń służących do poboru wody;
 - 2) zagospodarować teren zielenią;
 - 3) odprowadzać poza granicę terenu ochrony bezpośredniej ścieki z urządzeń sanitarnych przeznaczonych do użytku dla osób zatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody;
 - 4) ograniczyć wyłącznie do niezbędnych potrzeb przebywanie osób niezatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody.”;
 - **art. 129** ustawy, w brzmieniu:
 - „1. Teren ochrony bezpośredniej należy ogrodzić, a jego granice przebiegające przez wody powierzchniowe oznaczyć za pomocą rozmieszczonych w widocznych miejscach stałych znaków stojących lub pływających.
 2. Na ogrodzeniu oraz znakach należy umieścić tablice zawierające informację o ustanowieniu strefy ochronnej i zakazie wstępu osób nieupoważnionych.
 3. Zakazuje się niszczenia, uszkodzania lub przemieszczania stałych znaków stojących lub pływających, o których mowa w ust. 1, oraz tablic zawierających informacje o ustanowieniu strefy ochronnej i zakazie wstępu osób nieupoważnionych.”;
 - **art. 133** ustawy, w brzmieniu: „1. Strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się z urzędu. 2. Strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia się: 1) na wniosek właściciela ujęcia wody; 2) z urzędu, jeżeli właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, o którym mowa w pkt 1, a z przeprowadzonej analizy ryzyka, o której mowa w ust. 3, wynika potrzeba jej ustanowienia. 3. Strefę ochronną, o której mowa w ust. 2, ustanawia się na podstawie analizy ryzyka obejmującej ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody. 4. Właściciel ujęcia wody realizujący zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest obowiązany przeprowadzić analizę ryzyka, o której mowa w ust. 3, i przekazać ją do właściwego wojewody. 5. Analizę ryzyka przeprowadza się dla: 1) ujęć wody dostarczających więcej niż 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób; 2) indywidualnych ujęć wody dostarczających do 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę do 50 osób, jeżeli woda jest dostarczana, jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi, w ramach działalności handlowej, usługowej, przemysłowej albo do budynków użyteczności publicznej. 6. Analiza ryzyka jest aktualizowana nie rzadziej niż co 10 lat, a w przypadku ujęć wody dostarczających mniej niż 1000 m³ wody na rok - nie rzadziej niż co 20 lat.”;
 - **art. 137** ustawy, w brzmieniu: „1. Ustanawiając strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, wojewoda określa obszar terenu ochrony

bezpośredniej oraz obszar terenu ochrony pośredniej, a także: 1) wskazuje do stosowania obowiązki wynikające z art. 128; 2) na obszarze terenu ochrony pośredniej może wskazać odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia spośród tych, o których mowa w art. 130. 2. Obowiązek, o którym mowa w art. 125 i art. 129, należy do właściciela ujęcia wody.”.

- **art. 551** ustawy, w brzmieniu: „1. W terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy organ, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1, ustanowi strefy ochronne obejmujące wyłącznie teren ochrony bezpośredniej dla ujęć wody, dla których dotychczas nie ustanowiono takich stref ochronnych. 2. Właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy uchylanej w art. 573, w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy przeprowadzą analizę ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3, i złożą wnioski o ustanowienie stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, jeżeli jest to uzasadnione wynikami tej analizy. 3. Przepisy art. 133 ust. 2 pkt 2, art. 134 ust. 2, art. 135 ust. 1 pkt 2, art. 137 oraz art. 138 stosuje się odpowiednio.”.

W dokumentacji prac planistycznych brak decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wymaganej na podstawie art. 135 ustawy Prawo wodne.

Natomiast z uzyskanego w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, Postanowienia Nr 227/P/NZW/14, znak: NZW/0221/51/2014/MSP z 5 lutego 2014 r., wydanego przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie wynika, że organ ten **umorzył postępowanie w sprawie uzgodnienia projektu tego planu miejscowego, ze względu na brak podstaw prawnych do dokonania uzgodnienia**, o które wystąpił Wójt Gminy Dębe Wielkie pismem z 22 stycznia 2014 r. znak: SR.6721.3.3.2014. W uzasadnieniu ww. postanowienia organ stwierdził, że „Po zapoznaniu się ze sprawą stwierdzono, że zgodnie z art. 4a pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej uzgadnia projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody i obszarów ochronnych zbiorników śródlądowych, i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. **Ponieważ przedmiotem ustaleń nie jest żaden z powyższych obszarów orzeczono jak w sentencji.**”.

Z dokumentacji prac planistycznych nie wynika również, by organ wykonawczy gminy działając w trybie nowej ustawy Prawo wodne wystąpił o uzgodnienie projektu planu miejscowego w trybie nowych przepisów. Tymczasem z uchwalonego planu miejscowego wynika, że została w nim „usankcjonowana” strefa ochrony bezpośredniej ujęcia wody.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że przepis **art. 73 ust. 1 pkt 3** ustawy Prawo ochrony środowiska, nie daje podstaw do ustanawiania stref ochronnych ujęć wody, lecz zobowiązuje jedynie do uwzględniania w planie miejscowym ograniczeń wynikających z ustanowienia tych stref. Brak decyzji właściwego organu ustanawiającej strefę ochronną ujęć wody i ustalonych w niej ograniczeń, uniemożliwia określenie w planie miejscowym zarówno samej strefy, jak też wprowadzonych ograniczeń.

Ustalając w przedmiotowym planie miejscowym strefę ochrony bezpośredniej ujęcia wody, zlokalizowanego na terenie oznaczonym symbolem 1 IW oraz odsyłając do przepisów odrębnych w odniesieniu do szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w jej zasięgu, bez decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej ustanawiającej tę strefę, Rada Gminy Dębe Wielkie przekroczyła przyznane jej kompetencje do formułowania w planie miejscowym ustaleń, które podlegają regulacjom określonym w ustawie Prawo wodne oraz naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 1, pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 58 ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Wskazać również należy, iż 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji tych przepisów oraz do regulowania powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie, czy też do dokonywania ich modyfikacji. 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 obowiązujących przepisów prawa. 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 jakiegokolwiek 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”*.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r.

poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż wskazane ustalenie uchwały, jako naruszające przepisy odrębne, w związku z przekroczeniem kompetencji wynikających z art. 135 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, przesądzają o konieczności wyłączenia z obrotu prawnego części tekstowej uchwały, w odniesieniu do strefy ochrony bezpośredniej ujęcia wody. Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr SR.XLIV.0007.401.2018 Rady Gminy Dębe Wielkie z 23 sierpnia 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Chrośła w gminie Dębe Wielkie”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiера

