

24.07.2015 2347  
JK



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.150.2015.JF

P. M. Pogonelska  
P. M. Biegej  
P. E. Ostrowski

Warszawa, 23 lipca 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 50/X/2015 Rady Gminy Małkinia Górna z dnia 15 czerwca 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Małkinia Górna – obszar położony w rejonie istniejącego cmentarza”.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Małkinia Górna, na sesji w dniu 15 czerwca 2015 r., podjęła uchwałę Nr 50/X/2015 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Małkinia Górna – obszar położony w rejonie istniejącego cmentarza.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), 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. 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 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) (...) wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”. Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, a także inne wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki i parametry, w tym maksymalną wysokość zabudowy oraz maksymalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 18 uchwały wynika, że w odniesieniu do przewidywanej lokalizacji domu przedpogrzebowego na terenie oznaczonym symbolem 2ZC, określono na rysunku planu: linię zabudowy nieprzekraczalną oraz strefę lokalizacji domu przedpogrzebowego, nie określając przy tym żadnych wymaganych parametrów i wskaźników o których mowa powyżej;

- § 20 uchwały wynika, iż w odniesieniu do terenów: 1MN-U, 2MN-U i 3MN-U, nie ustalono maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy;
- § 22 uchwały wynika, iż w odniesieniu do terenu 2U, nie ustalono maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy;
- § 23 uchwały wynika, iż w odniesieniu do terenu 3U, nie ustalono maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy;
- § 24 uchwały wynika, iż w odniesieniu do terenu E, który przeznacza się *pod realizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej z zakresu energetyki – istniejący GPZ (główny punkt zasilania)*, w tym budowy nowych, nie określono w planie żadnych wymaganych parametrów i wskaźników.

Wskazane powyżej braki określenia w uchwale wymaganych parametrów i wskaźników, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i skutkują koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu podkreślić należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody

właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obszar planu, stanowią m.in. grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostki terenowe oznaczone symbolami 1ZL i 2ZL.

Tymczasem w § 15 ust. 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Ustala się możliwość modernizacji, przebudowy, rozbudowy wszelkich istniejących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz budowy nowych z uwzględnieniem parametrów technicznych umożliwiających obsługę poszczególnych terenów, na wszystkich terenach objętych planem, zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Co prawda z ustaleń szczegółowych zawartych w § 26 uchwały wynika, że „(...) istniejące grunty leśne pozostawia się w dotychczasowym użytkowaniu leśnym.”, jednakże porównanie ustaleń ww. jednostki redakcyjnej z ustaleniami § 15 ust. 1 uchwały, prowadzi do wniosku, że przywołane powyżej ustalenia, wykluczają się wzajemnie. W tej sytuacji niezbędne jest wyeliminowanie możliwości realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w § 15 ust. 1 uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZL i 2ZL.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem”. Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny oznaczone symbolami 1ZC i 2ZC, przeznaczone zostały pod cmentarz, to tym samym, Rada Gminy Małkinia Górna zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., nr 118, poz. 687 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zaś one same powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym (*quod vide* art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest 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), które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że „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”.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach. Przepisy te skorelowane zostały z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego, bowiem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7 a odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

Zdaniem organu nadzoru, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym, to realizacja cmentarza mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych, w granicach obszaru objętego planem, dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Nadto za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Zgodnie ze wskazanymi powyższej przepisami, ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu określa się dla terenów znajdujących się w zasięgu stref 50 m i 150 m **od granicy cmentarza**. Granice cmentarza 1ZC i 2ZC, zostały wyznaczone na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających. **W związku z powyższym, zasięgi tych stref, w których obowiązują związane z nimi ograniczenia, o których mowa w ww. rozporządzeniu, powinny być określone w granicach obszaru objętego planem. Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, iż strefa 150 m od cmentarza częściowo wykracza poza obszar objęty planem.**

Organ nadzoru wskazuje, że skoro właściwy minister uzyskał delegację ustawową do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarzu, w tym do określenia szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu. W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie zarówno w przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawy o p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. poprzez określenie stosownego terenu za pomocą linii rozgraniczających. Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Z powyższych przepisów wynika więc wprost, iż teren planowanego cmentarza winien, z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, obowiązkowo określać w granicach obszaru objętego planem strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu. Przypomnieć także należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Teren cmentarza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest terenem szczególnym, ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz, a tym samym wskazane wyżej regulacje prawne winny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego planowany cmentarz. Plan miejscowy nie może obejmować wyłącznie terenu, na którym ma być zlokalizowany cmentarz, bądź terenu tylko częściowo leżącego w strefach ochronnych od cmentarza. Lokalizacja cmentarza nie tylko podlega określonym wymogom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu cmentarza. Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony obszar na cmentarz winny tak projektować teren przyszłego cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących ich lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu. **W przedmiotowym planie część strefy ochronnej 150 m od cmentarza znalazła się poza południową granicą obszaru objętego planem.**

Stanowisko w powyższym zakresie potwierdzone zostało w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim orzeczenie:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r., w sprawie Sygn. akt II OSK 1623/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r., w sprawie Sygn. akt II OSK 1625/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2012 r., w sprawie Sygn. akt II OSK 1518/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., w sprawie Sygn. akt II OSK 1486/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2012 r., w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 487/12.

W tym miejscu organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić również uwagę na fakt, iż **przedmiotowy plan miejscowy obejmuje obszar o większym zasięgu, niż wynika to z uchwały inicjującej procedurę sporządzenia tego planu**, tj. uchwały Nr 161/XXVIII/2013 Rady Gminy Małkini Górnej z dnia 12 czerwca 2013 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Małkinia Górna – obszar położony w rejonie istniejącego cmentarza.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę opisu obszaru objętego projektem planu,

a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 759/10).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., Sygn. akt II SA/Bk 394/08: „Organ planistyczny nie może bowiem w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1 – 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (intencyjnej).”.

Tymczasem z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy: uchwały intencyjnej wraz z załącznikiem graficznym, uchwalonego planu miejscowego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu w części dotyczącej działki nr ew. 625, stanowiącej południowo - zachodni fragment jednostki terenowej 01 KDD – projektowanej drogi gminnej (dojazdowej), wykraczają poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Małkinia Górna, 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 wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (Sygn. akt 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”.

Tymczasem ustalenia planu, zawarte w:

- § 10 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Na całym obszarze objętym planem ustala się obowiązek udostępniania terenów w celu realizacji nowych sieci wodociągowych oraz prowadzenia prawidłowej eksploatacji sieci istniejących.”;
- § 11 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Na całym obszarze objętym planem ustala się konieczność udostępniania terenów w celu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej.”;
- § 12 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Na całym terenie objętym planem ustala się konieczność udostępniania terenów w celu realizacji sieci elektroenergetycznych.”;
- § 15 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Na całym terenie objętym planem ustala się konieczność udostępniania terenów w celu realizacji urządzeń infrastruktury technicznej niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania istniejącej i projektowanej zabudowy.”,

wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.



Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące lokalizacji obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej uregulowane zostały w przepisach odrębnych. Zgodnie z art. 7d pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.), do zadań starosty należy w szczególności: prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu. Definicja geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu zawarta jest natomiast w art. 2 pkt 14 ww. ustawy, zgodnie z którym należy przez to rozumieć system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację i udostępnianie informacji o sieciach uzbrojenia terenu stanowiącej, na podstawie art. 2 pkt 11 tejże ustawy, wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, jak: tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp. Z dyspozycji art. 7d pkt 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, wynika również koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarze powiatu. Koordynacja oznacza więc stosowanie przez starostę różnego rodzaju legalnych środków w celu zharmonizowania działalności podmiotów projektujących i realizujących sieci uzbrojenia terenu. Kwestie te szczegółowo uregulowane zostały w przepisach Rozdziału 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu obejmuje informacje o projektowanych, znajdujących się w trakcie budowy oraz istniejących sieciach uzbrojenia terenu, ich usytuowaniu, przeznaczeniu oraz podstawowych parametrach technicznych, a także o podmiotach, które władają tymi sieciami (art. 27 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne). Zgodnie z art. 28b ww. ustawy, **sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast oraz w pasach drogowych na terenie istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich**, z wyłączeniem przyłączy oraz sieci uzbrojenia terenu sytuowanych wyłącznie w granicach działki budowlanej, uzgadnia się na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę, w której uczestniczą: wnioskodawcy, podmioty, które zarządzają sieciami uzbrojenia terenu, organy wykonawcze gmin na terenie których mają być sytuowane projektowane sieci uzbrojenia terenu a także inne podmioty, które mogą być zainteresowane rezultatami narady koordynacyjnej. Natomiast odpowiednio:

- warunki świadczenia usług przesyłania, dystrybucji energii elektrycznej, prowadzenia ruchu sieciowego, eksploatacji sieci oraz korzystania z systemu elektroenergetycznego i połączeń międzysystemowych określa rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623 z późn. zm.);
- zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków określa ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139).

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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż definicja zawarta w § 3 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 10) infrastrukturze technicznej – należy przez to rozumieć podziemne, naziemne albo nadziemne przewody lub urządzenia, w tym między innymi: wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne oraz drogi.*” stanowi modyfikację legalnej definicji urządzeń infrastruktury technicznej, zawartej w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782), w brzmieniu: „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.*”.

Ponadto należy wskazać, iż w niżej wymienionych ustaleniach szczegółowych uchwały zawarto sposób pomiaru wysokości budynków. Mianowicie w:

- § 20 ust. 5 pkt 3 lit. a uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*a) wysokość maksymalna – dwie kondygnacje nadziemne, przy czym wysokość budynków od poziomu terenu do głównej kalenicy dachu, od strony elewacji frontowej nie może przekraczać 10 m,*”;
- § 20 ust. 5 pkt 4 lit. a uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*a) wysokość maksymalna – jedna kondygnacja nadziemna, dopuszczalne poddasze gospodarcze, wysokość budynków od poziomu terenu do głównej kalenicy dachu nie może przekraczać 8 m,*”;
- § 22 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*a) wysokość maksymalna – dwie kondygnacje nadziemne, przy czym wysokość budynków od poziomu terenu do głównej kalenicy dachu lub górnej krawędzi elewacji frontowej, od strony frontu działki nie może przekraczać 10 m,*”;
- § 23 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*a) wysokość maksymalna – dwie kondygnacje nadziemne, przy czym wysokość budynków od poziomu terenu do głównej kalenicy dachu lub górnej krawędzi elewacji frontowej, od strony frontu działki nie może przekraczać 10 m,*”.

Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, zaś sam sposób pomiaru tych ostatnich

określony już został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, 690 z późn. zm.). Z literalnego brzmienia: § 20 ust. 5 pkt 3 lit. a, § 20 ust. 5 pkt 4 lit. a, § 22 ust. 3 pkt 4 lit. a, § 23 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako **sposób pomiaru wysokości budynku**, stanowi w istocie modyfikację wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada gminy. Do parametrów tych należą w szczególności określenie wysokości zabudowy oraz gabaryty obiektów.

Pojęcie *wysokości zabudowy* zostało zatem przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), w skład zabudowy mogą bowiem wchodzić również inne obiekty budowlane, takie jak budowle i obiekty małej architektury. **Brak jest jednak jakiegokolwiek podstaw prawnych do definiowania sposobu pomiaru wysokości budynków.** Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/Gl 748/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15.

Reasumując, z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, nie wynika możliwość definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynku.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu, określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszają również przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Również ustalenia zawarte w:

- § 7 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. *Wszelkie prace (konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane) przy zabytku, na terenie zabytkowym i w strefie otoczenia zabytku oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku, wymagają uzyskania stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi.*”;
- § 7 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „4. *Na obszarze objętym planem usytuowany jest cmentarz parafialny rzymsko-katolicki znajdujący się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Cmentarz ten, założony w połowie XIX w., obejmuje powierzchnię około 1,6 ha i stanowi część terenu istniejącego cmentarza parafialnego oznaczonego symbolem 1ZC. Wszelkie prace na tym terenie, w tym mające wpływ na wygląd zewnętrzny, muszą być prowadzone w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi.*”;

naruszają zasady zobowiązujące do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Powyższe kwestie zostały już bowiem uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad

zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 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 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, w tym określenia nakazów i zakazów w zagospodarowaniu terenów.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 7 ust. 3 i 4 uchwały. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika wprost z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. **Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Gminy Malkinia Górna.**

Należy zauważyć, iż pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków **wydawane jest w formie decyzji administracyjnej.** 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. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie.

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. 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 ww. kwestii. Należy również zauważyć, że 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 wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XX/102/2012 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r., Sygn. akt IV SA/Wa 96/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr VIII/55/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma przy tym znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (Postanowienie Nr 25/14 z dnia 7 kwietnia 2014 r. oraz Postanowienie Nr 93/14 z dnia 8 października 2014 r. Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie – Delegatura w Ostrołęce). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń jest pozbawiony podstawy prawnej uzasadnił, że „Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). Z przepisów z kolei u.p.z.p. nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest właśnie zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”. (...) „Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że 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 uchwalodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego”.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. 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. Mając przede wszystkim na uwadze fakt, iż uchwała nie określa wymaganych parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10; wyrok NSA z dnia 5 listopada 2008 r., Sygn. II OSK 863/08). Powyższe umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Małkinia Górna Nr 50/X/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Małkinia Górna – obszar położony w rejonie istniejącego cmentarza.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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



