



Warszawa, 2 stycznia 2013 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.200.2012.RM

Rada Gminy Stare Babice
ul. Rynek 32
05 – 082 Stare Babice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/216/12 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Klaudyn*, w części dotyczącej ustaleń:

- załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem szarym i symbolem: KDW 1, KDW 2; KDW 3; KDW 4; KDW 5; KDW 6; KDW 7; KDW 8; KDW 9 i KDW 11;
- załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem białym i symbolem: KPJ 1g, KPJ 2g oraz ustaleń § 38 pkt 4 uchwały;
- załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem niebieskim i oznaczonych w legendzie, jako *rowy melioracyjne w ewidencji WZMiUW* oraz jako *zbiorniki wodne*;
- załącznika graficznego, dla terenów oznaczonych symbolem MN2, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 774; 775/1; 777/1; 780; 781/6; 782/12; 783/9; 779/8; 912/15 i 1101 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, w części ewidencyjnie leśnej;
- załącznika graficznego, w części dotyczącej działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 730/6 i 730/13 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, a przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostka terenowa MN 2) oraz ustaleń § 18 uchwały;
- załącznika graficznego, w zakresie „*proponowanego podziału działki*”;

- załącznika graficznego, w zakresie oznaczenia literowego KW oraz ustaleń § 38 pkt 6 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) oznaczonych na planie literami KW (...)”;
- § 11 ust. 1, 5, 6 i 7, § 21 ust. 3 zd. 1 i ust. 4, § 25 ust. 2, § 26 ust. 4, § 27 ust. 4, § 28 ust. 4, § 35 pkt 4 uchwały;
- § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) , za zgodą zarządcy, (...)”;
- § 8 ust. 3 pkt 6 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) po uprzednim uzgodnieniu z zarządcą sieci (odpowiednio gazowej i energetycznej)”;
- § 9 ust. 4 uchwały, fragment w brzmieniu: „Plan dopuszcza po uprzednim uzyskaniu na to zgód i pozwoleń wynikających z przepisów odrębnych: zmianę lokalizacji rowów czyli ich trasy, zamianę rowów na rurociągi oraz budowę przepustów. Teren z którego przeniesiono w inne miejsce rów, zyskuje w rozumieniu planu przeznaczenie MN2.”;
- § 11 ust. 4 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do -10% odnośnie maksimum 2 działek na terenie scalanym i dzielonym, stanowiącym własność jednego właściciela.”;
- § 13 pkt 7 uchwały, fragment w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolem MN 2 dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do – 10% odnośnie maksimum 2 działek na terenie dzielonym lub odnośnie działek, których kształt odbiega znacznie od obrysu prostokąta, a dla terenów oznaczonych symbolem MN4 dopuszcza się odstępstwo do –5% odnośnie maksimum 1 działki na terenie dzielonym. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek.”;
- § 17 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „Lokalizowanie innych obiektów, sadzenie drzew oraz wszelka działalność prowadząca do zmiany zagospodarowania terenów w tej strefie wymaga każdorazowo indywidualnego uzgodnienia z właścicielem sieci.”;
- § 19 ust. 1 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do –10% odnośnie maksimum 2 działek na terenie parcelowanym lub odnośnie działek, których kształt odbiega znacznie od obrysu prostokąta. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek.”;
- § 19 ust. 2 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego obowiązku po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej lub ropociągu dla budynków, w których nie będą przebywać ludzie na pobyt stały (wg określeń w przepisach odrębnych).”;
- § 20 ust. 1 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do –5% odnośnie maksimum 1 działki na terenie parcelowanym. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek.”
- § 21 ust. 2 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego zakazu po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej dla budynków, w których nie będą stale przebywać ludzie.”;
- § 22 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego obowiązku po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej dla budynków, w których nie będzie pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi.”;
- § 38 pkt 1 lit. c tiret trzecie uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stare Babice na sesji w dniu 29 listopada 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXII/216/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Klaudyn. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 7 ust. 1, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalania planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania** (ust. 2 pkt 1). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

Podejmując przedmiotową uchwałę naruszono wszystkie wskazane powyżej zasady. Przede wszystkim naruszony został art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu, będący załącznikiem graficznym do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na brak określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dotyczy to, oznaczonych na rysunku planu miejscowego, obszarów:

- oznaczonych kolorem białym i symbolem: KPJ 1g, KPJ 2g;
- oznaczonych kolorem szarym i symbolami: KDW 1, KDW 2; KDW 3; KDW 4; KDW 5; KDW 6; KDW 7; KDW 8; KDW 9 i KDW 11;
- oznaczonych symbolem KW;
- obszarów oznaczonych kolorem niebieskim i oznaczonych w legendzie, jako *rowy melioracyjne w ewidencji WZMiUW* oraz jako *zbiorniki wodne*.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru, dokonał analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, stwierdzając, iż w odniesieniu do ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie.

Na rysunku planu miejscowego obszary KPJ 1g i KPJ 2g oznaczono kolorem białym, zaś w legendzie umieszczono je w kategorii „przeznaczenie terenów” i określono je jako „drogi pieszo – jezdne gminne”. Zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, „literowe i cyfrowe oznaczenia terenu” są obowiązującym ustaleniem planu zawartym na rysunku planu miejscowego. Z kolei zgodnie z § 38 pkt 4 uchwały, w którym zawarto ustalenia szczegółowe dotyczące dróg, w brzmieniu: „Dla realizacji wyznaczonego planem układu komunikacyjnego rezerwuje się pasy terenu wyznaczone na rysunku planu w skali 1:1000 liniami rozgraniczającymi dla poszczególnych funkcji dróg (ulic): (...) 4) teren ciągów pieszo - jezdnych, oznaczonych symbolami KPJ 1g i KPJ 2g: a) parametry techniczne: - łączna szerokość pasa ciągu pieszo - jezdnego – zgodnie z rysunkiem planu – 5,0 m; - nie przewiduje się krawężników wydzielających jezdnię; b) warunki zagospodarowania: - lokalizowanie ciągów infrastruktury technicznej w pasie ciągu pieszo-jezdnego; - realizacja nawierzchni jednorodnej; - obowiązek zachowania narożnych ściegów w celu lepszej widoczności; - ogólnodostępność ciągów; c) obsługa komunikacyjna terenów przyległych - bezpośrednia, dla wszystkich działek i terenów”.

Z przywołanych powyżej ustaleń jednoznacznie wynika, iż sama Rada Gminy Stare Babice, z jednej strony wskazuje, że obszary oznaczone kolorem białym oraz oznaczone literowo i cyfrowo symbolami KPJ 1g i KPJ 2g są terenami, które winny zostać określone na rysunku planu miejscowego liniami rozgraniczającymi i stanowią one tereny ciągów pieszo – jezdnych, dla których obowiązują również inne odmienne zasady zagospodarowania od terenów, oznaczonych symbolem MN 2, z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Jednocześnie dla tak zdefiniowanych terenów, na rysunku planu miejscowego nie określono linii rozgraniczających. Z drugiej strony, należy zauważyć, iż skoro na rysunku planu miejscowego nie określono linii rozgraniczających to szczegółowe ustalenia części tekstowej uchwały, pozostają w oczywistej kolizji, zarówno z definicją przeznaczenia podstawowego, jak i dopuszczalnego oraz z definicją terenu. Zgodnie bowiem z § 6 ust. 1 pkt 6 – 8 uchwały: „Ileokroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 6) przeznaczeniu podstawowym - należy przez to rozumieć takie przeznaczenie, które powinno przeważać na danym obszarze, wyznaczonym liniami rozgraniczającymi; 7) przeznaczeniu dopuszczalnym - należy przez to rozumieć rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają przeznaczenie podstawowe; 8) teren - należy przez to rozumieć teren o określonym rodzaju przeznaczenia podstawowego lub podstawowego i dopuszczalnego, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi”.

W podobny sposób uchwalodawca, formułuje ustalenia dla obszarów oznaczonych na rysunku planu kolorem szarym oraz symbolami, oznaczonymi literowo i cyfrowo: KDW 1, KDW 2; KDW 3; KDW 4; KDW 5; KDW 6; KDW 7; KDW 8; KDW 9 i KDW 11. Analogicznie, jak w przypadku ciągów (dróg) pieszo – jezdnych, obszary te, w legendzie, zawartej na rysunku planu miejscowego, umieszczono w kategorii „przeznaczenie terenów” i określono jako „drogi wewnętrzne” i zastosowanie tu znajdzie również, przywoływany wcześniej, § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały oraz § 38 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla realizacji wyznaczonego planem układu komunikacyjnego rezerwuje się pasy terenu wyznaczone na rysunku planu w skali 1:1000 liniami rozgraniczającymi dla poszczególnych funkcji dróg (ulic): (...) 5) tereny komunikacji wewnętrznej, w formie ciągów pieszo – jezdnych oraz dojazdów prywatnych (istniejących), oznaczonych symbolami KDW: a) parametry techniczne: - łączna szerokość pasa komunikacji wewnętrznej – zgodnie z rysunkiem planu (8,0m, 7,0m lub 6,0m); - droga jednorodna o szerokości

min. 5,0m bez wydzielania jezdni krawężnikami; - bramy i furtki należy lokalizować w odległości min. 4,0m od osi jezdni; - wzdłuż dróg rowy odwadniające szerokości w koronie rowu 3,0m; b) warunki zagospodarowania: - lokalizowanie ciągów infrastruktury technicznej w pasie komunikacji wewnętrznej; - realizacja nawierzchni jednoprzestrzennej, w tym także z naw. rozbieralnej; - obowiązek zachowania narożnych ściąg w celu lepszej widoczności”.

Również z tych ustaleń wynika, w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, iż Rada Gminy z jednej strony wskazuje, że obszary oznaczone kolorem szarym oraz oznaczone literowo i cyfrowo symbolami: KDW 1, KDW 2; KDW 3; KDW 4; KDW 5; KDW 6; KDW 7; KDW 8; KDW 9 i KDW 11 są terenami, które winny zostać określone na rysunku planu miejscowego liniami rozgraniczającymi i stanowią one tereny dróg wewnętrznych, dla których obowiązują również inne odmienne zasady zagospodarowania od terenów np. przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Jednocześnie dla tak zdefiniowanych terenów na rysunku planu miejscowego, nie określono linii rozgraniczających. Ustalenia te również pozostają w sprzeczności z cytowanymi powyżej ustaleniami § 6 ust. 1 pkt 6 – 8 uchwały.

Z legendy dołączonej do rysunku planu miejscowego, wynika ponadto, iż symbolem KW oznaczono, jako przeznaczenie terenów „dojazdy wewnętrzne”, przy czym, również tych terenów nie określono za pomocą linii rozgraniczającej na rysunku planu, co skutkuje sprzecznością ustaleń zawartych w § 38 pkt 6 uchwały z legendą oraz samym rysunkiem planu.

Organ nadzoru wskazuje także, iż stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów komunikacji*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 6.1 pn. *tereny dróg publicznych*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, do którego przypisano oznaczenie literowe *KD* i kolor *biały*, zaś w pozycji o liczbie porządkowej 6.2 *tereny dróg wewnętrznych*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, do którego przypisano oznaczenie literowe *KDW* i kolor *jasnoszary*. Z kolei w pozycji o liczbie porządkowej 6.3 symbolem *KW* oznaczono *tereny komunikacji wodnej, szlaki wodne*. Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny komunikacji są innego rodzaju przeznaczenia, niż tereny przeznaczone pod zabudowę (np. mieszkaniową jednorodzinną), to tereny te stanowią inne przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej. Ponadto użycie, na rysunku planu miejscowego, kolorem białym, obszarów dróg pieszo – jezdnych gminnych, sugeruje, iż są to drogi publiczne. Zastosowane barwne oznaczenia wskazują ponadto, iż faktycznie są to tereny stanowiące inne, w rozumieniu wykluczające się, z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, przeznaczenie terenu, dla których, co wynika wprost z samego planu, obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej. Brak takiego wydzielenia stanowi, więc o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w części dotyczącej: załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem szarym i symbolem: KDW 1, KDW 2; KDW 3; KDW 4; KDW 5; KDW 6; KDW 7; KDW 8; KDW 9 i KDW 11 oraz załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem białym i symbolem: KPJ 1g, KPJ 2g, jak również ustaleń części tekstowej zawartej w § 38 pkt 4 uchwały, która odnosi swe ustalenia do terenów KPJ 1g oraz KPJ 2g. Niezbędnym, jest też stwierdzenie nieważności załącznika graficznego, w zakresie oznaczenia literowego KW oraz ustaleń § 38 pkt 6 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) oznaczonych na planie literami KW (...)”.

Rada Gminy Stare Babice naruszyła również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do obszarów oznaczonych kolorem niebieskim i oznaczonych w legendzie, jako *rowy melioracyjne w ewidencji WZMiUW* oraz jako *zbiorniki wodne*. Stosownie do przywoływanego już wcześniej załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zieleni i wód*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 5.8 pn. *tereny wód powierzchniowych śródlądowych (rzeki, jeziora, stawy, strumienie, kanały)*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia do którego przypisano oznaczenie literowe *WS*. Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny zieleni i wód są innym rodzajem przeznaczenia, niż tereny przeznaczone pod zabudowę (np. mieszkaniową jednorodzinną), to tereny te stanowią inne przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem również winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej.

Zważyć przy tym należy również na fakt, iż skoro na obszarze objętym planem miejscowym występują rowy melioracyjne objęte ewidencją Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie, jak również inne rowy melioracyjne, to zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną m.in. w przytoczonym, na wstępie niniejszego uzasadnienia, art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, to wody te należało uwzględnić w sporządzanym planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. Nr 145 z późn. zm.) „*Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią*”. W przepisie tym, w sposób jednoznaczny wskazano cel funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych, który związany jest przede wszystkim z produkcją rolniczą. Podkreślić przy tym również należy, iż np. w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.), gruntami rolnymi są m.in. grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa (art. 2 ust. 1 pkt 2) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi (art. 2 ust. 1 pkt 7), torfowisk i oczek wodnych (pkt 9). Oznacza to, że w świetle ww. ustawy, grunty pod urządzeniami melioracji wodnych, stanowią grunty rolne i tym samym podlegają szczególnej ochronie.

Organ nadzoru, stwierdzając nieważność obszarów oznaczonych kolorem niebieskim i oznaczonych w legendzie, jako *zbiorniki wodne*, wziął również pod uwagę fakt, iż cały obszar objęty planem położony jest w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (WOChK), dla którego obowiązują przepisy rozporządzenia Nr 3 Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 42, poz. 870 z późn. zm.), w tym m.in. obowiązują ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów wodnych, poprzez nałożony obowiązek zachowania i ochrony zbiorników wód powierzchniowych wraz z pasem roślinności okalającej (§ 3 pkt 3 lit. a) oraz m.in. wprowadzonego zakazu: dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli służą innym celom niż ochrona przyrody lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych i leśnych oraz racjonalna gospodarka wodna lub rybna (§ 6 ust. 1 pkt 6), likwidowania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy i obszarów wodnoblotnych (§ 6 ust. 1 pkt 7), lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 20 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń

wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej (§ 6 ust. 1 pkt 8).

Z cytowanych powyżej przepisów, wynika, iż zbiorniki wodne są pod szczególną ochroną. Wynika to również z ustaleń samego planu, w tym m.in. z ustaleń zawartych w § 9 ust. 5 i 6 uchwały.

Analiza części tekstowej uchwały, prowadzi do wniosku, iż sama Rada Gminy np. w odniesieniu do rowów melioracyjnych uważa go jako odrębne przeznaczenie terenu. Świadczą o tym m.in. ustalenia zawarte w § 9 ust. 4 uchwały, które dopuszczają zmianę przebiegu rowów, zaś *„Teren z którego przeniesiono w inne miejsce rów, zyskuje w rozumieniu planu przeznaczenie MN 2”*. Z przytoczonego powyżej ustalenia *expressis verbis* wynika, iż tereny rowów m.in. przebiegające przez tereny MN 2, są innym przeznaczeniem terenu, skoro dopiero po przeniesieniu w inne miejsce teren ten zyskuje przeznaczenie MN 2.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż w § 39 uchwały, w ramach ustaleń dotyczących określenia stawki procentowej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., dla różnych terenów objętych planem, Rada Gminy Stare Babice wskazuje, iż tereny oznaczone symbolem KPJ/g, KDW (§ 39 pkt 2 uchwały), jak również zbiorniki wodne i rowy melioracyjne (§ 39 pkt 3 uchwały), są odrębnymi terenami. Tereny te powinny być więc wyznaczone liniami rozgraniczającymi m.in. w związku z wymogiem określonym w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., ale również na podstawie samych ustaleń planu zawartych np. w § 6 ust. 1 pkt 8, w związku z pkt 6 i 7 uchwały. Nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż w ramach jednej uchwały raz tereny te są uznawane za odrębne przeznaczenie terenu, innym razem zaś nie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 *„(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”*.

Reasumując, skoro przedmiotowe rowy, jak również zbiorniki wodne, znajdują się na terenach przeznaczonych m.in. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostki terenowe MN 2, MN 2/Z, MN 2/U), jak również pod zabudowę usługową (usługi ochrony zdrowia - jednostka terenowa U3), to tereny rowów oraz zbiorników wodnych stanowią inne, wykluczające się przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej i oznaczone, zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o p.z.p., symbolem WS. Zwrócić również należy uwagę, iż w legendzie do rysunku planu miejscowego, rowy melioracyjne oraz zbiorniki wodne zaliczone zostały tzw. *„oznaczeń planistycznych”*, które na podstawie § 7 ust. 2 uchwały, nie zostały zaliczone do obowiązujących ustaleń planu, nie zostały również zaliczone, zgodnie z dyspozycją § 7 ust. 3 i 4 uchwały, do elementów informacyjnych. Jednocześnie zaś m.in. w: § 9 ust. 4 zd. 3 oraz w § 9 ust. 5 i 6 uchwały, Rada Gminy Stare Babice, do przywołanych wyżej *„oznaczeń planistycznych”* statuuje m.in. ustalenia w brzmieniu: *„Minimalna odległość linii zabudowy od górnej krawędzi skarpy rowu nie może być mniejsza niż 3,0m”*. Zaznaczyć przy tym należy, iż w wielu miejscach przebieg rowów, jak również wyznaczone granice zbiorników wodnych, nie pokrywają się z oznaczeniami zawartymi na mapie, na której został sporządzony plan miejscowy, co dodatkowo skutkować będzie niemożnością zastosowania ww. planu w praktyce tj. np. przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wskazać również należy, iż wprowadzając ustalenia w formie nakazów, w stosunku do oznaczenia, które nie zostało zakwalifikowane jako obowiązujące, stanowi o naruszeniu zarówno art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. [*„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną (...)”*], jak również § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [*„Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 9) w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego”*] oraz § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia [*„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”*].

W tym miejscu podkreślić również należy, iż dla obszaru objętego planem dotychczas obowiązywały ustalenia zawarte w uchwale Nr XLIV/415/10 Rady Gminy Stare Babice z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Klaudyn. W odniesieniu do przedmiotowego planu organ nadzoru pismem z dnia 6 czerwca 2011 r. znak: LEX.I.RM.0915-647/10/11 sformułował szereg zastrzeżeń dotyczących podjętej uchwały, w tym także w zakresie braku określenia linii rozgraniczających dla terenów dróg wewnętrznych (ciągów pieszo – jezdnych), dojazdów prywatnych (KW) oraz rowów melioracyjnych i innych wód śródlądowych. Pismem z dnia 17 czerwca 2011 r. znak: RPP.6721.44.2011 Wójt Gminy wniósł o „uznanie, że nie jest to naruszenie zasady ani istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego”. Biorąc pod uwagę fakt, iż w dniu 24 listopada 2011 r. Rada Gminy Stare Babice przystąpiła do sporządzania nowego planu miejscowego, w tych samych granicach, organ nadzoru odstąpił od skierowania skargi do sądu administracyjnego na ww. uchwałę, wychodząc z założenia, iż wszelkie zastrzeżenia złożone do przedmiotowego planu, zostaną uwzględnione w nowo sporządzanym planie. Jednakże sporządzający plan miejscowy, nie uwzględnił wcześniejszych zastrzeżeń wnoszonych przez organ nadzoru.

Zgodnie z treścią, przytaczanego na wstępie, 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. Jak już wcześniej wspomniano zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, 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 procedury uchwalenia planu 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.

W przedmiotowej sprawie doszło zarówno do naruszenia zasad, jak również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Pod pojęciem istotnego naruszenia trybu procedury planistycznej mieści się brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, o którym mowa w art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p. Z kolei, określenie w planie przeznaczenia innego, niż leśne bez uzyskania przedmiotowej zgody uznać należy za naruszenie zasad. Z takim wnioskiem, zdaniem organu nadzoru, 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. prawo własności, potrzeby interesu publicznego rozumianego, jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności,

związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.), ale również wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Biorąc pod uwagę przytoczony powyżej art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych, to jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z ww. ustawą, gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro zatem ustawa o p.z.p. w art. 1 ust. 2 pkt 3, 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 przeznaczania 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 gruntem, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Tak więc, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów leśnych poprzez ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, „(...) wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Zastosowanie ma tu również przywoływany wcześniej art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, uzyskuje się po zaopiniowaniu oraz uzgodnieniu projektu planu miejscowego z właściwymi organami. W orzecnictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy **rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia** gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, przeznaczenia **gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym**.

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 (w tym wypadku Marszałek Województwa Mazowieckiego) przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 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.

W przedmiotowej sprawie Wójt Gminy Stare Babice nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla części działek (fragmenty ewidencyjnie leśne) oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 774; 775/1; 777/1; 780; 781/6; 782/12; 783/9; 779/8, 912/15 i 1101 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, a tym samym Rada Gminy Stare Babice nie miała podstaw do dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostka terenowa MN 2). Co więcej, w dokumentacji prac planistycznych, znajduje się decyzja Nr 98/09 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2009 r. znak: RW.RM.II.KN/6111-46/09, zgodnie, z którą nie wyrażono zgody na przeznaczenie w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Klaudyn na cele nieleśne – pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne oraz komunikację gruntów leśnych położonych m.in. na działce nr ew. 912/15 i 1101 z obrębu Klaudyn. Pomimo tego na części ww. działek dokonano zmiany przeznaczenia.

Organ nadzoru, nie podziela stanowiska organu wykonawczego gminy, który w swoim piśmie z dnia 17 czerwca 2011 r., stanowiącym odpowiedź na zastrzeżenia do uprzednio obowiązującego planu, stwierdził m.in. iż fragmenty lasu stanowić będą część terenu biologicznie czynnego. Przede wszystkim z ustaleń planu nie wynika, iż wskazane powyżej tereny ewidencyjnie leśne, a przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostka terenowa MN2) są terenami wyłączonymi z zabudowy. Wręcz przeciwnie są one położone na terenach przeznaczonych pod zabudowę, w obrębie obszaru wyznaczonego na rysunku planu nieprzekraczalną linią zabudowy, w wyniku czego dopuszczalna jest możliwość realizacji zabudowy kubaturowej na tych terenach. Odwoływanie się do wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, również nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem ani z części tekstowej, ani z części graficznej nie wynika, iż tereny ewidencyjnie leśne mają stanowić tę powierzchnię. Zwrócić również należy uwagę na zawartą w § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, definicję „powierzchni biologicznie czynnej”, rozumianej jako: „teren z nawierzchnią ziemną urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie; dopuszcza się pokrycie części terenu biologicznie czynnego (w granicach do 15% powierzchni) ażurowymi płytami z tworzywa sztucznego, betonu, drewna itp. z obsianiem trawą lub inną zielenią niską części wypełnionej glebą, służących do zabawy, uprawiania sportów, jako podjazdy lub przejścia”. Z przytoczonej powyżej definicji wynika jednoznacznie, iż nawet powierzchnia biologicznie czynna stanowić może powierzchnię zabudowaną, a już na pewno urządzonej, a takowa nie może stanowić terenu leśnego.

Nie można również podzielić poglądu organu wykonawczego, iż skoro teren ewidencyjnie leśny stanowi jedynie część działki tj. „*fragment obowiązującego obszaru biologicznie czynnego*”, to brak jest obowiązku uzyskania stosownej zgody na zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przez „*przeznaczenie gruntów na cele nieleśne*” rozumie się przez to ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Zgodnie z ww. ustawą, zmiana przeznaczenia każdyh gruntów leśnych, niezależnie od ich powierzchni, może nastąpić wyłącznie w planie miejscowym (art. 7 ustawy). Ustawa powyższa nie wprowadza bowiem ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro zatem, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia

w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć argumentacji organu wykonawczego, iż fakt, że grunt leśny zajmuje fragment powierzchni działki, zwalnia go od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, nie było wymagane w przypadku, gdy grunty leśne zajmują tylko część działki, to racjonalny ustawodawca zastosowałby kryterium powierzchniowe określające, jaka wielkość powierzchni gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia, tak jak uczynił to w stosunku do gruntów rolnych, zawierając w tym samym ustępie tego samego artykułu 7 ww. ustawy, kryterium powierzchniowe dla gruntów rolnych klasy I-III wymagających uzyskania zgody na ich zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze (*quod vide* art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

W tej sytuacji niezbędne było stwierdzenie nieważności ww. uchwały w zakresie załącznika graficznego, dla terenów oznaczonych symbolem MN2, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 774; 775/1; 777/1; 780; 781/6; 782/12; 783/9; 779/8; 912/15 i 1101 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, w części ewidencyjnie leśnej.

Organ nadzoru wskazuje, iż do naruszenia zasad, jak również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło również w zakresie określonego na rysunku planu miejscowego stanowiska archeologicznego, zlokalizowanego na terenie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 730/6 i 730/13 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, a przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostka terenowa MN 2).

W tym przypadku pod pojęciem istotnego naruszenia trybu procedury planistycznej mieści się brak wprowadzenia zmian w projekcie planu miejscowego, w wyniku dokonanych uzgodnień, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p. Z kolei, zawarcie w planie błędnych ustaleń dotyczących zasad ochrony zabytków, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., uznać należy za naruszenie zasad. Z takim wnioskiem, zdaniem organu nadzoru, 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 ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do ustaleń § 18 uchwały „Plan ustala ochronę zabytku archeologicznego (stanowisko archeologiczne Nr ew. AZP 56-65/12), w formie strefy ochrony konserwatorskiej, określonej na rysunku planu specjalnym symbolem i oznaczony numerem 56-65/12 zgodną z przepisami odrębnymi”. Jednocześnie z ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 uchwały nie wynika, iż strefa ochrony konserwatorskiej, o której mowa w § 18 uchwały, jest ustaleniem planu, co więcej z legendy zamieszczonej na rysunku planu miejscowego, wynika, iż na rysunku planu oznaczono stanowisko archeologiczne, nie zaś strefę ochrony konserwatorskiej.

W związku z przedstawionym uregulowaniem, organ nadzoru, wskazuje, iż w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. 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”.

Stosownie do wymagań określonych w art. 20 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami „*Projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu*”. Cytowany powyżej przepis, podobnie zresztą, jak cała ustawa, została skorelowana z przepisami ustawy o p.z.p., w tym przede wszystkim z jej ustaleniami zawartymi w art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme, który ustanawia obowiązek dokonania przez organ wykonawczy gminy, uzgodnienia projektu planu z „*właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu*”. Spełniając powyższy wymóg, Wójt Gminy Stare Babice, pismem z dnia 9 maja 2012r. znak: RPP.6721.23.2012 wystąpił do *Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Warszawie* z wnioskiem o dokonanie uzgodnień przedmiotowego projektu planu. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru, dołączonego do dokumentacji prac planistycznych wynika, iż właściwy organ otrzymał projekt planu, w celu dokonania uzgodnień, w dniu 16 maja 2012 r.

Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, postanowieniem nr 244/12 z dnia 4 czerwca 2012 r., znak: IP.5150.34.2.2012, **uzgodnił przedmiotowy projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dwoma warunkami**. Pierwszy z warunków zawartych w uzgodnieniu dotyczył konieczności dokonania zmian zawartych na rysunku planu miejscowego „*granic strefy ochrony konserwatorskiej zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszego postanowienia*”, drugi zaś dotyczył konieczności dokonania zmian w samej legendzie, gdzie w miejsce pojęcia „*stanowisko archeologiczne*” należało wprowadzić pojęcie „*strefa ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego*”. Z przedmiotowego postanowienia wynika, iż „*Po wprowadzeniu korekt jw. mających na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z faktycznym projektem planu będzie spełniał wymogi w zakresie ochrony zabytków*”.

Przeprowadzona przez organ nadzoru, analiza załącznika graficznego do ww. uchwały w postaci rysunku planu miejscowego, prowadzi do wniosku, iż oba warunki, nie zostały jednak uwzględnione w sporządzanym planie miejscowym, przy czym kluczowym dla rozstrzygnięcia organu nadzoru jest warunek pierwszy. Otóż z załącznika graficznego do postanowienia Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wynika, iż granica strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego nie pokrywa się z granicą stanowiska archeologicznego określonego na rysunku planu (winna ona zostać przesunięta w kierunku północnym). Brak dokonania korekty granicy strefy ochrony konserwatorskiej, stosownie do wymagań określonych przez organ właściwy w sprawie dokonywania uzgodnień, skutkuje w swej istocie wyznaczeniem jej w innych granicach, a w konsekwencji przy realizacji inwestycji wywoływać będzie określone konsekwencje na etapie np. prowadzenia robót budowlanych. Oznacza to nie tylko istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, ale również naruszenie zasad.

Procedura dotycząca uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego znalazła kompleksowe unormowanie w przepisach ustawy o p.z.p., przy czym kolejność czynności wykonywanych przez wójta gminy, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu, zawarta została w przepisie art. 17. Jedną z tych czynności jest obowiązek uzgodnienia projektu planu ze szczegółowo wskazanymi organami (art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o p.z.p.), przy jednoczesnym upoważnieniu wójta do zakreślenia terminu, nie krótszego niż 14 dni i nie dłuższego niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, do dokonania uzgodnień (art. 25 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Stosownie do ust. 1a art.25 ustawy o p.z.p. organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić

do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o zmianę terminu, o którym mowa w ust. 1, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia.

Na gruncie przedmiotowej sprawy, organ nadzoru dokonał szczegółowej analizy, terminów w zakresie podejmowanych przez organ wykonawczy, procedury uzgodnień projektu planu oraz wydanych, przez właściwy organ, postanowień w tym przedmiocie, mając na uwadze art. 24 ust. 2, w związku z przytoczonym powyżej art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p. Trzeba tu również wskazać, że stosownie do regulacji art. 24 ust. 1 ustawy o p.z.p. właściwe organy uzgadniają na swój koszt, projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto wójt, burmistrz albo prezydent miasta, może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego w przypadku, w którym właściwe organy, nie określa warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołają podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie (art. 24 ust. 2). Za uzgodniony mogą również uznać taki projekt planu, dla którego nieprzedstawiono stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a (art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p.).

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie, brak jest jednak podstaw prawnych do zastosowania regulacji art. 24 ust. 2 ustawy o p.z.p. W postanowieniu nr 244/12 z dnia 4 czerwca 2012 r. Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, w sposób jednoznaczny, wskazał warunki na jakich uzgodnienie może nastąpić (zmiana przebiegu granic strefy ochrony konserwatorskiej zgodnie z załącznikiem graficznym do postanowienia oraz dokonanie niezbędnych zmian w legendzie dołączonej do rysunku planu miejscowego) podnosząc w uzasadnieniu, że po ich uwzględnieniu projekt planu może być uzgodniony, bowiem spełniać będzie wymogi w zakresie ochrony zabytków. W tym samym postanowieniu organ wskazał też podstawę prawną uzasadniającą określenie warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Zauważyć też trzeba, że z istoty uzgodnienia wynika, iż organ występujący o dokonanie uzgodnienia jest związany jego treścią. Zatem tylko pozytywne uzgodnienie, względnie, jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku, uzgodnienie na określonych warunkach, może stanowić podstawę kontynuowania procedury w zakresie uchwalania planu, skoro ustawodawca w art. 17 pkt 9 o p.z.p. nałożył na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek wprowadzenia do projektu zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień. W niniejszej sprawie nie zachodzą więc przesłanki do stwierdzenia, iż Wójt Gminy Stare Babice mógł uznać za uzgodniony projekt planu na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o p.z.p. Należy również zauważyć, że organ wykonawczy gminy kwestionując uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ uzgadniający miał możliwość prawną wniesienia zażalenia na takie postanowienie, jednakże z dokumentacji prac planistycznych nie wynika, iż wójt z powyższego uprawnienia skorzystał.

W niniejszej sprawie nie zachodzą również przesłanki, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p. Kierując projekt planu miejscowego do uzgodnień, Wójt Gminy Stare Babice w piśmie z dnia 9 maja 2012 r. znak: RPP.6721.23.2012 nie określił maksymalnego terminu na dokonanie przedmiotowych uzgodnień. Skoro zatem, z mocy samej ustawy, termin na dokonanie czynności uzgodnieniowych określono na nie mniej niż 14 i nie więcej niż 30 dni, to uzgodnienie projektu planu w tym terminie przez właściwy organ, uznać należy za wiążące organ wykonawczy gminy. Projekt przedmiotowego planu miejscowego został doręczony konserwatorowi zabytków, w dniu 16 maja 2012 r., postanowienie wydano w dniu 04 czerwca 2012 r. i doręczono do organu wykonawczego gminy w dniu 8 czerwca 2012 r., a więc z zachowaniem terminu określonego w ustawie o p.z.p.

Reasumując, stwierdzić należy, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia przepisu art. 17 pkt 9, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme ustawy o p.z.p. oraz art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., gdyż Rada Gminy uchwaliła miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego nie spełniając warunków, o których mowa w uzgodnieniu Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a w konsekwencji błędnie wyznaczając granice stanowiska archeologicznego, zamiast wyznaczonych w sposób prawidłowy (zgodnie ze wskazaniem organu konserwatorskiego) granic stref ochrony konserwatorskiej. Zdaniem organu nadzoru, przez istotne naruszenie trybu postępowania należy rozumieć, takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. W niniejszej sprawie przyjęte w zaskarżonym planie rozwiązania są sprzeczne z warunkami określonymi przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, w prawomocnym postanowieniu z dnia 4 czerwca 2012r., a tym samym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 730/6 i 730/13 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, w części przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostka terenowa MN2) w ramach, których wprowadzono wadliwe ustalenia, we wskazanym powyżej zakresie. Konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń planu w części graficznej dla ww. działek w części terenu MN2, skutkuje również koniecznością stwierdzenia, przez organ nadzoru, nieważności § 18 uchwały, w celu doprowadzenia do zgodności ustaleń części tekstowej oraz części graficznej planu miejscowego.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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 Rada Gminy Stare Babice podejmując przedmiotową uchwałę określiła, w ramach „szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości”, że:

- „Każda działka powinna posiadać dostęp do drogi, możliwość przyłączenia do sieci infrastruktury technicznej” (vide § 11 ust. 1 uchwały);
- „Minimalna powierzchnia nowotworzonej działki budowlanej na tym terenie nie może być mniejsza niż ustalona dla terenów o różnym przeznaczeniu w przepisach szczegółowych planu. Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do -10% odnośnie maksimum 2 działek na terenie scalanym i dzielonym, stanowiącym własność jednego właściciela” (vide § 11 ust. 4 uchwały);
- „Ustala się możliwość wydzielenia działek o powierzchni mniejszej niż określona w punkcie 4, dla dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających działki gruntu o powierzchni mniejszej niż suma ustalonej minimalnej powierzchni działki i odpowiadającej jej proporcjonalnej powierzchni pod nowe drogi lub poszerzenie dróg istniejących” (vide § 11 ust. 5 uchwały);
- „Ustala się dla tak wydzielonych działek o powierzchni większej niż 600m² zabudowę w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym (jeden segment domu bliźniaczego na jednej działce). Dla działek o powierzchni od 400m² do 600m² ustala się zabudowę w układzie bliźniaczym (jeden segment domu bliźniaczego na jednej działce)” (vide § 11 ust. 6 uchwały);

- „Dopuszcza się wydzielenie dodatkowych działek na cele infrastruktury technicznej i drogi wewnętrzne, jeżeli będzie to niezbędne dla prawidłowego wykorzystania terenu” (vide § 11 ust. 7 uchwały).

Równocześnie, Rada zawarła również szereg ustaleń dotyczących zasad i warunków podziału nieruchomości, o których mowa m.in. w:

- § 13 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „wielkość nowotworzonej działki dla jednego budynku mieszkalnego powinna wynosić min. 1000m² na każde istniejące lub projektowane mieszkanie na terenach oznaczonych symbolem MN 2 oraz minimum 3000m² na terenach oznaczonych symbolem MN 4. Na terenach oznaczonych symbolem MN 2 dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do – 10% odnośnie maksimum 2 działek na terenie dzielonym lub odnośnie działek, których kształt odbiega znacznie od obrysu prostokąta, a dla terenów oznaczonych symbolem MN4 dopuszcza się odstępstwo do –5% odnośnie maksimum 1 działki na terenie dzielonym. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek”;
- § 19 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Tereny oznaczone na rysunku planu symbolem MN 2 przeznacza się pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Minimalna powierzchnia nowotworzonej działki budowlanej na tych terenach nie może być mniejsza niż 1000m². Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do –10% odnośnie maksimum 2 działek na terenie parcelowanym lub odnośnie działek, których kształt odbiega znacznie od obrysu prostokąta. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek”;
- § 20 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Tereny oznaczone na rysunku planu symbolem MN 4 przeznacza się pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na obszarze zalesionej wydmy piaskowej. Minimalna powierzchnia nowotworzonej działki budowlanej na tych terenach nie może być mniejsza niż 3000m². Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do –5% odnośnie maksimum 1 działki na terenie parcelowanym. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek”;
- § 21 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W przypadku dokonywania podziałów na nowe działki na tym terenie należy określić powierzchnię pod zabudowę mieszkaniową uwzględniając ograniczenia wynikające z uciążliwości linii WN 110kV i strefy bezpieczeństwa ropociągu, wymaganej odległości zabudowy od zbiornika wodnego oraz warunki techniczne, którym powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Minimalna powierzchnia nowo tworzonej działki 1000m²”;
- § 25 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Zakaz podziału terenu”;
- § 27 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „Działka bez prawa dalszego podziału”;
- § 28 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „Działka bez prawa dalszego podziału pod rygorem utraty statusu działki budowlanej”;
- § 35 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „podział terenu na działki powinien gwarantować wykonanie indywidualnego przyłącza gazowego do budynku”.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przywołanych powyżej i wyróżnionych ustaleniach doszło do naruszenia art. 15 ustawy o p.z.p. W pierwszej kolejności odnieść się należy do obligatoryjnych ustaleń dotyczących „szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, które stosownie do cytowanego powyżej § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności zaś:

- minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek;

- powierzchnię;
- określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Ustalenia zawarte w § 11 uchwały, w części spełniają wymagania określone w ustawie o p.z.p. oraz w rozporządzeniu wykonawczym do ww. ustawy. Dotyczy to ustaleń ustępu 2, którym określono minimalną szerokość frontu działki, ustępu 3, w którym określono kąt położenia granicy działki w stosunku do pasa drogowego oraz ustępu 4 zawartego w zdaniu 1, które odwołuje się do powierzchni nowotworzonej działki budowlanej określonej w ustaleniach szczegółowych (dla poszczególnych jednostek terenowych).

Jednakże poza wyżej przywołanymi ustaleniami, znajdującymi swoje oparcie na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wydanego na jej podstawie, Rada Gminy Stare Babice zawarła również szereg ustaleń wykraczających poza przyznaną radzie kompetencję do formułowania ustaleń w planie miejscowym. Dotyczy to zarówno nałożonego obowiązku dostępu do drogi oraz zapewnienia możliwości przyłączenia do sieci infrastruktury technicznej, zawartego w ustępie 1. Kwestie dotyczące dostępności komunikacyjnej oraz infrastruktury technicznej, uregulowane zostały m.in. w art. 105 i art. 106 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Brak podstaw prawnych do zamieszczania w planie miejscowym ustaleń o charakterze nienormatywnym, w zakresie stosowania odstępstw od ustalonych parametrów, o których mowa w § 11 ust. 4 zd. 2 i ust. 5 uchwały. Zgodnie z dyspozycją § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości mają zostać ustalone parametry działek. W przywołanych powyżej ustaleniach nie określono ww. parametrów, zaś zawarcie dodatkowych wymogów do zastosowanych odstępstw (*vide* § 11 ust. 4 zd. 2 uchwały) w odniesieniu do własności jednego właściciela skutkuje niemożnością określenia na podstawie planu minimalnej powierzchni działki budowlanej, która winna powstać w wyniku przeprowadzenia procedury scalenia i podziału. Wynika to również z faktu, iż w ustaleniach szczegółowych planu, dla wszystkich terenów także zastosowano szereg odstępstw od ogólnie przyjętego normatywu. W tej sytuacji z ustaleń planu wynika, iż owe „odstępstwa” można np. łączyć ze sobą, tj. najpierw zastosować odstępstwo od normatywu nowotworzonej działki (normatyw do procedury podziału na podstawie delegacji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.), a następnie zastosować odstępstwo w procedurze scalania i podziału nieruchomości (w związku z powiązaniem wewnętrznym zawartym w uchwale na podstawie § 11 ust. 4 zd. 1). W tej sytuacji uchwałodawca, zamiast precyzyjnie określić normatyw powierzchniowy formułuje „odstępstwa” od wcześniej zawartych „odstępstw”. Co istotne zawierając w kwestionowanym przepisie warunek dotyczący jednego właściciela, wprowadza w stan niepewności, czy odstępstwo to może np. zostać zastosowane w przypadku użytkownika wieczystego, czy współwłasności. Organ nadzoru zwraca również uwagę, iż Rada Gminy użyła sformułowania „*odnośnie maksimum 2 działek na terenie scalanym i dzielonym*”. Kluczowym jest tu, iż w § 6 ust. 1 pkt 11 uchwały zawarto pojęcie „działka” – przez którą należy rozumieć „nieruchomość lub taką jej część, która w wyniku ustaleń planu została przeznaczona pod zabudowę”. Tymczasem ustawodawca w ustawie o p.z.p. używa pojęcia „działka budowlana”, które to pojęcie nie jest zbieżne z użytym pojęciem „działka”.

Z kolei w ustaleniach ust. 6 § 11 uchwały, formułowane są ustalenia dotyczące zasad zagospodarowania, w przypadku różnych normatywów powierzchniowych. Zgodnie z ww. ustaleniem, w sytuacji w której zostanie wydzielona działka o powierzchni np. od 400 do 600 m² to dla takich działek, w ramach ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, plan ustala zabudowę w układzie bliźniaczym tj. właściciel może zrealizować jeden segment domu bliźniaczego na jednej działce o takiej powierzchni. Tymczasem dokonanie scalenia i podziału nieruchomości, służyć ma racjonalizacji ukształtowania struktury

przestrzennej nieruchomości. Podstawą scalenia i podziału nieruchomości jest zmiana przeznaczenia terenu lub też optymalizacja dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. W planie miejscowym obligatoryjnie określić należy m.in. parametry minimalnych powierzchni działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a więc to określony rodzaj przeznaczenia ma determinować parametr działki, nie zaś parametr działki, uzyskiwany w celu racjonalizacji kształtowania struktury przestrzennej, ma determinować określony sposób zabudowy.

Ponadto z ustaleń ust. 6, jak i 7 wynika, iż ustalenia te dotyczą procedury podziału nieruchomości, nie zaś procedury scalenia i podziału nieruchomości. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniają rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie 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). Przystępując do sporządzania przedmiotowego planu w dniu 24 listopada 2011 r. Rada Gminy Stare Babice miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki dla potrzeb dokonywania podziału nieruchomości, nie miała jednak podstaw prawnych do zamieszczania w planie innych, nie przewidzianych w ustawie o p.z.p. warunków, odstępstw oraz formułowania zakazów dokonywania podziałów. Organ nadzoru wskazuje, iż należy bowiem odróżnić instytucję „*podziału nieruchomości*” (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), od instytucji „*scalenia i podziału nieruchomości*” (art. 101 i następne zawarte w Rozdziale 2, Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż 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). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem, bądź też obwarowywać go dodatkowymi warunkami. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały rada określiła, działając bez podstawy prawnej, zasady i warunki dokonywania podziałów nieruchomości, polegające m.in. na:

- określeniu odstępstw od określonej minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, formułując w tym zakresie dodatkowe: obwarowania, odstępstwa, w tym także formułując bliżej nie określone normy typu „*kształt odbiegający znacznie od obrysu prostokąta*”, jak również odwołując się do wrysowanego na rysunku podziału nieruchomości (ustalenia zawarte w: § 13 pkt 7 zd. 2 i 3 uchwały; § 19 ust. 1 zd. 3 i 4 uchwały, § 20 ust. 1 zd. 3 i 4 uchwały);
- nałożeniu dodatkowych wymogów przy dokonywaniu podziału na terenie oznaczonym symbolem MN 2/Z, w postaci obligatoryjnego określenia powierzchni pod zabudowę mieszkaniową (ustalenia zawarte w § 21 ust. 3 zd. 1 uchwały);
- zagwarantowaniu, przy dokonywaniu podziału nieruchomości, możliwości wykonania indywidualnego przyłącza gazowego do budynku (ustalenia zawarte w § 35 pkt 4 uchwały);

- wprowadzeniu *expressis verbis* zakazu podziału, w tym także pod rygorem utraty statusu działki budowlanej (ustalenia zawarte w: § 25 ust. 2, § 27 ust. 4 i § 28 ust. 4 uchwały).

Zawierając, w omawianych wyżej przepisach, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, z wyłączeniem określenia parametru minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, poprzez wprowadzenie dodatkowych wymogów oraz zakazów rada naruszyła tym samym 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. O tym, czy podział jest dopuszczalny będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce o wskazanym w planie parametrze, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadowalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjąć, iż istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemuż służyć by miała zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowo wydzielanej działki budowlanej (o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.) skoro można by to było zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. ?

Niejako na marginesie należy również zauważyć, iż uchwalając plan miejscowy Rada Gminy Stare Babice zawarła różne ustalenia w części tekstowej planu, inne zaś w części graficznej. Dotyczy to przede wszystkim ustaleń zawartych w legendzie dołączonej do rysunku planu miejscowego, gdzie tereny MN2 zostały określone jako „tereny przeznaczone pod zab. mieszkaniową jednorodzinną powierzchnia minimalna działki pod zabudowę – 1000 m²” oraz dla terenu MN4 – które zdefiniowano jako: „tereny przeznaczone pod zab. mieszkaniową jednorodzinną powierzchnia minimalna działki pod zabudowę – 3000 m²”. Jednocześnie, w części tekstowej,

ustalenia dotyczą „nowotworzonej działki budowlanej” i zawierają szereg „odstępstw” od ogólnie przyjętego normatywu powierzchniowego. Skutkuje to powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną.

W tej sytuacji niezbędne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego ustaleń, o których mowa w: § 11 ust. 1, ust. 4 zd. 2, ust. 5, 6 i 7, § 13 pkt 7 zd. 2 i 3, § 19 ust. 1 zd. 3 i 4, § 20 ust. 1 zd. 3 i 4, § 21 ust. 3 zd. 1, § 25 ust. 2, § 27 ust. 4, § 28 ust. 4, § 35 pkt 4 uchwały oraz załącznika graficznego, w zakresie „proponowanego podziału działki”.

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

- § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały, fragment „(...), za zgodą zarządcy, (...)”;
- § 8 ust. 3 pkt 6 uchwały, fragment „(...) po uprzednim uzgodnieniu z zarządcą sieci (odpowiednio gazowej i energetycznej)”;
- § 9 ust. 4 uchwały, fragment „Plan dopuszcza po uprzednim uzyskaniu na to zgód i pozwoleń wynikających z przepisów odrębnych: zmianę lokalizacji rowów czyli ich trasy, zamianę rowów na rurociągi oraz budowę przepustów. Teren z którego przeniesiono w inne miejsce rów, zyskuje w rozumieniu planu przeznaczenie MN2.”;
- § 17 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „Lokalizowanie innych obiektów, sadzenie drzew oraz wszelka działalność prowadząca do zmiany zagospodarowania terenów w tej strefie wymaga każdorazowo indywidualnego uzgodnienia z właścicielem sieci.”;
- § 19 ust. 2 uchwały, fragment „Dopuszcza się odstępstwo od tego obowiązku po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej lub ropociągu dla budynków, w których nie będą przebywać ludzie na pobyt stały (wg określeń w przepisach odrębnych).”
- § 21 ust. 2 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego zakazu po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej dla budynków, w których nie będą stale przebywać ludzie.”;
- § 21 ust. 4 uchwały „Nakazuje się sytuowanie budynków w oparciu o dokumentację geotechniczną, która określi szczegółowo miejsce usytuowania budynku oraz warunki posadowienia ze względu na występowanie na tym terenie gruntów słabonośnych i nawodnionych”;
- § 22 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego obowiązku po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej dla budynków, w których nie będzie pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi.”;
- § 26 ust. 4 uchwały „Nakazuje się uzgadnianie projektów budowlanych z właścicielem linii

energetycznej”;

- § 38 pkt 1 lit. c tiret trzecie uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”.

Rada Gminy Stare Babice, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody (dokonania uzgodnienia) udzielonej przez podmioty takie jak: zarządca drogi, zarządca sieci, czy też organ określony w przepisach odrębnych. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń ogólnych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, a także wśród ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

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 domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie

wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Co więcej, kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Najważniejsze spośród uprawnień zarządcy drogi określa bowiem art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Powyższe rozważania pozostają aktualne również odnośnie przewidzianego we wskazanych wyżej regulacjach planu obowiązku uzyskania zgody innych podmiotów na podjęcie określonego działania, czy też na odstępstwo od ustaleń planu. I tak, np. w przypadku rurociągu naftowego, kwestię warunków zabudowy i zagospodarowania terenu regulują przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 243, poz. 2063 z późn. zm.) zawarte m.in. w Dziale V pn. *Rurociągi przesyłowe dalekosiężne* Rozdziale 1 pn. *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu*, w szczególności, zaś w § 137 zgodnie, z którym strefa bezpieczeństwa może być użytkowana zgodnie z pierwotnym przeznaczeniem, zaś wewnątrz jej niedopuszczalne jest wznoszenie budowli, urządzenie stałych składów i magazynów oraz zalesianie. Co prawda w ust. 3 dopuszcza się, w strefie bezpieczeństwa, usytuowanie innej infrastruktury sieci uzbrojenia terenu pod warunkiem uzgodnienia jej z właścicielem rurociągu przesyłowego dalekosiężnego, jednakże przepis ten nie odnosi się do możliwości wznoszenia budynków, o którym mowa w § 19 ust. 2 zd. 2 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje z kolei, iż nałożenie na inwestora obowiązku przeprowadzenia stosownych ekspertyz geotechnicznych, nie można uznać za określenie przeznaczenia, bądź zasad zagospodarowania terenów, a w związku z tym, w świetle wcześniejszych wyjaśnień, za dopuszczalny zakres ustaleń planu. Co więcej regulacje planu, w tym zakresie są odmienne od ustawowych, więc w tym zakresie są sprzeczne z przepisami wyższego rzędu. Zasady nakładania na inwestora obowiązku wykonania stosownych badań gruntu, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, został bowiem już uregulowany przepisem art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Z kolei m.in. w art. 32 ust. 1 - 3 ww. ustawy, uregulowane zostały kwestie dotyczące konieczności uzyskania przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Ustalenia zawarte w § 9 ust. 4 uchwały, w których dopuszcza się po uprzednim uzyskaniu na to zgód i pozwoleń wynikających z przepisów odrębnych, zmianę lokalizacji rowów, czyli ich trasy, zamianę rowów na rurociągi oraz budowę przepustów, zaś teren po „przeniesieniu” rowów zyskać ma w rozumieniu planu przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostka terenowa MN 2) należy zakwalifikować nie tylko jako częściowe powtórzenie przepisów odrębnych (kwestia m.in. uzyskania pozwolenia wodnoprawnego), ale również formułowania ustaleń na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego – w przypadku przeniesienia rowu, dokonana by została zmiana przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W tej sytuacji uznać należy, iż ulegną zatem zmianie ustalenia planu miejscowego i to w zakresie

przeznaczenia terenu, co wiąże się z koniecznością przeprowadzenia procedury jego zmiany, zgodnie z wymogami określonymi w art. 27 ustawy o p.z.p. Pozostawienie przedmiotowych zapisów, narusza tym samym również przedmiotowy przepis.

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.

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 również w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi tym samym o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i jako taki stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. ustaleń planu.

Organ nadzoru dokonał również analizy uchwały pod kątem możliwości jej zastosowania, oraz spełnienia wszystkich wymogów, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku stwierdzenia nieważności części jej ustaleń. Zdaniem organu nadzoru, stwierdzenie nieważności części uchwały w zakresie określonym w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego, nie stwarza konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały, bowiem zniweczyłoby to trud związany z procesem tworzenia planu miejscowego w części spełniającej wymogi nałożone przez ustawodawcę.

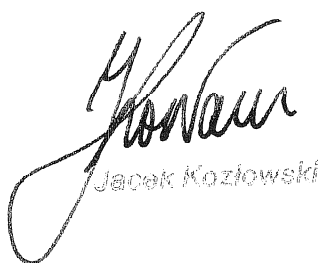
Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/216/12 Rady Gminy Stare Babice z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części wsi Klaudyn*, w części dotyczącej ustaleń:

- załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem szarym i symbolem: KDW 1, KDW 2; KDW 3; KDW 4; KDW 5; KDW 6; KDW 7; KDW 8; KDW 9 i KDW 11;
- załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem białym i symbolem: KPJ 1g, KPJ 2g oraz ustaleń § 38 pkt 4 uchwały;
- załącznika graficznego, dla obszarów oznaczonych kolorem niebieskim i oznaczonych w legendzie, jako *rowy melioracyjne w ewidencji WZMiUW* oraz jako *zbiorniki wodne*;
- załącznika graficznego, dla terenów oznaczonych symbolem MN2, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 774; 775/1; 777/1; 780; 781/6; 782/12; 783/9; 779/8; 912/15 i 1101 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, w części ewidencyjnie leśnej;
- załącznika graficznego, w części dotyczącej działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 730/6 i 730/13 z obrębu Klaudyn, jednostka ewidencyjna Stare Babice, a przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostka terenowa MN 2) oraz ustaleń § 18 uchwały;
- załącznika graficznego, w zakresie „*proponowanego podziału działki*”;
- załącznika graficznego, w zakresie oznaczenia literowego KW oraz ustaleń § 38 pkt 6 uchwały, fragment w brzmieniu: „*(...) oznaczonych na planie literami KW (...)*”;
- § 11 ust. 1, 5, 6 i 7, § 21 ust. 3 zd. 1 i ust. 4, § 25 ust. 2, § 26 ust. 4, § 27 ust. 4, § 28 ust. 4,

- § 35 pkt 4 uchwały;
- § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) za zgodą zarządcy, (...)”;
 - § 8 ust. 3 pkt 6 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) po uprzednim uzgodnieniu z zarządcą sieci (odpowiednio gazowej i energetycznej)”;
 - § 9 ust. 4 uchwały, fragment w brzmieniu: „Plan dopuszcza po uprzednim uzyskaniu na to zgód i” *pozwoleń wynikających z przepisów odrębnych: zmianę lokalizacji rowów czyli ich trasy, zamianę rowów na rurociągi oraz budowę przepustów. Teren z którego przeniesiono w inne miejsce rowów, zyskuje w rozumieniu planu przeznaczenie MN 2.*”;
 - § 11 ust. 4 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do -10% *odnośnie maksimum 2 działek na terenie scalanym i dzielonym, stanowiącym własność jednego właściciela.*”;
 - § 13 pkt 7 uchwały, fragment w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolem MN 2 dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do – 10% *odnośnie maksimum 2 działek na terenie dzielonym lub odnośnie działek, których kształt odbiega znacznie od obrysu prostokąta, a dla terenów oznaczonych symbolem MN4 dopuszcza się odstępstwo do –5% odnośnie maksimum 1 działki na terenie dzielonym. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek.*”
 - § 17 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „Lokalizowanie innych obiektów, sadzenie drzew oraz wszelka działalność prowadząca do zmiany zagospodarowania terenów w tej strefie wymaga każdorazowo indywidualnego uzgodnienia z właścicielem sieci.”;
 - § 19 ust. 1 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do –10% *odnośnie maksimum 2 działek na terenie parcelowanym lub odnośnie działek, których kształt odbiega znacznie od obrysu prostokąta. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek.*”;
 - § 19 ust. 2 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego obowiązku *po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej lub ropociągu dla budynków, w których nie będą przebywać ludzie na pobyt stały (wg określeń w przepisach odrębnych).*”;
 - § 20 ust. 1 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tej zasady do –5% *odnośnie maksimum 1 działki na terenie parcelowanym. Przepisów tego ustępu nie stosuje się, jeżeli rysunek planu ustalił inne zasady podziału w odniesieniu do konkretnych działek.*”;
 - § 21 ust. 2 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego zakazu *po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej dla budynków, w których nie będą stale przebywać ludzie.*”;
 - § 22 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „Dopuszcza się odstępstwo od tego obowiązku *po uzyskaniu zgody właściciela linii energetycznej dla budynków, w których nie będzie pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi.*”;
 - § 38 pkt 1 lit. c tiret trzecie uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez zarządcę drogi”.

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.



Jacek Kozłowski