



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/225/2013 Rady Gminy Belsk Duży z dnia 23 października 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ujęcia wód podziemnych nr II w Łęczeszycach, w części dotyczącej:

- § 8 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*W przypadku odkrycia podczas robót ziemnych przedmiotu, co, do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, należy: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o odkryciu właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub organ działający w jego imieniu zgodnie z właściwością terytorialną. Zgodnie z przepisami odrębnymi o ochronie dóbr kultury, wstrzymanie robót, o których mowa w ust. 2 pkt 1) winno trwać do czasu uzyskania decyzji właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub organu działającego w jego imieniu zgodnie z właściwością terytorialną o sposobie dalszego postępowania z odkrytym przedmiotem, lub w razie nie dokonania przez konserwatora odpowiednich oględzin przedmiotu – nie więcej niż 5 dni.*” ;
- § 12 ust. 1, 2 i 3 uchwały;
- § 13 ust. 1, 2, 3, 4, 7 i 8 uchwały;
- § 15 ust. 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „*Terem ochrony bezpośredniej powinien oznakowany jest tablicą informacyjną. „Terem ochrony bezpośredniej ujęcia wody podziemnej osobom nieupoważnionym wstęp wzbroniony” Tablica winna posiadać kształt prostokąta 400 x 800 mm koloru niebieskiego z białym paskiem szerokości 8 mm, w odległości 6 mm od krawędzi i napisem koloru białego. Grubość liter – 8 mm, wysokość liter – 60 mm, odstęp między wierszami – 40 mm (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody Dz. U. nr 136, poz. 1457).*” ;
- § 15 ust. 10 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Realizacja przeznaczenia terenu wymaga skomunikowania oraz uzbrojenia w infrastrukturę techniczną. Konieczne doprowadzenie energii elektrycznej z istniejącej sieci wsi Łęczeszycy Parcela lub innej sieci oraz budowa wodociągu odprowadzającego wody podziemne do stacji uzdatniania wody zlokalizowanej na działce nr 411 w obrębie Łęczeszycy gm. Belsk Duży*” ;
- § 16 ust. 13 pkt 4 uchwały, w wersji przekazanej organowi nadzoru (błędna numeracja), w zakresie sformułowania „*(...) niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej*” ;
- § 18 uchwały, w zakresie ustaleń, które dopuszczają do realizacji wodociągu oznaczonego symbolem W2 oraz linii elektroenergetycznej, oznaczonej symbolem EE, na obszarach leśnych;
- pozostałych ustaleń zawartych w tekście oraz na rysunku planu miejscowego, odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem KDW.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Belsk Duży na sesji w dniu 23 października 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII/225/2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ujęcia wód podziemnych nr II w Łęczeszycach.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami 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.

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

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

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

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

za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić 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);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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

W przedmiotowej sprawie doszło zarówno do naruszenia zasad, jak również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczności wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum*) uchwały Nr XXXVII/225/2013, z obrotu prawnego.

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 6 lit. c 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 przytaczanym powyżej art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in. 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 z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205).

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 (*vide* 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: ograniczeniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej 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 2 ww. ustawy, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, stanowiących własności Skarbu Państwa „(...) wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby (...)”. Zastosowanie ma tu również przywoływany wcześniej art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. W orzecznictwie 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 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 Belsk Duży, uzyskał zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jedynie dla części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 395/248 z obrębu Łęczeszycze, jednostka ewidencyjna Belsk Duży. Zgodnie bowiem z decyzją Ministra Środowiska z dnia 28 stycznia 2013 r. znak ZS-S-2120-8-2/13, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, uzyskano jedynie w odniesieniu do terenu przeznaczanego pod projektowaną budowę podziemnego ujęcia wody (jednostka terenowa W), na powierzchni 0,05 ha, przy czym ogólna powierzchnia działki wynosi 22,3 ha.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przeznaczenie terenu pod drogę wewnętrzną, która ma służyć celom innym niż gospodarka leśna, organ wykonawczy gminy winien uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Tymczasem dla drogi „wewnętrznej, leśnej ogólnodostępnej” (vide § 17 ust. 1 uchwały), o powierzchni 0,1860 ha, stanowiącej jednostkę terenową KDW, która ma służyć m.in. do obsługi projektowanego ujęcia wody, nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny.

Drogę „wewnętrzną, leśną, ogólnodostępną”, oznaczoną symbolem KDW, nie można uznać za grunt leśny, ani tym bardziej zaliczyć jej do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.). Z tożsamyh powodów nie można uznać dopuszczonych, w tym planie, obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie realizacji obiektów budowlanych, o których mowa wyżej, również wymaga uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Stwierdzając nieważność części ustaleń uchwały, organ nadzoru, miał również na uwadze zapisy:

– § 12 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym, „Plan wyznacza tereny dróg, oznaczone

- na rysunku planu symbolami literowymi: KDW (drogi wewnętrzne leśne, ogólnodostępne)(...)”;
- § 12 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „W obrębie linii rozgraniczających dróg dopuszcza się lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej”;
 - § 12 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym, „Lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dopuszcza się w pasach drogowych, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach szczególnych i odrębnych oraz w odpowiednich normach branżowych”;
 - § 13 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym, „Lokalizacji tras nowoprojektowanych przewodów infrastruktury technicznej w niniejszym planie nie określa się w sposób wiążący; ostateczny ich przebieg tras należy ustalić na etapie pozwoleń na realizację odpowiednich inwestycji”;
 - § 13 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym, „Rozbudowa i przebudowa urządzeń infrastruktury technicznej powinna być prowadzona za zgodą i według warunków technicznych określonych przez odpowiednie jednostki zarządzające ww. urządzeniami, w porozumieniu z zarządcą tras komunikacyjnych (terenów), w liniach rozgraniczenia których urządzenia te mają być lokalizowane”;
 - § 13 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym, „Nowoprojektowane przewody uzbrojenia technicznego należy lokalizować w liniach rozgraniczających tereny ciągów komunikacyjnych, lub terenach ich przebiegu docelowego”;
 - § 13 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym, „Dopuszcza się, w przypadkach szczególnych, lokalizację przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 3, poza liniami rozgraniczającymi (za zgodą właścicieli terenów) pod warunkiem zapewnienia dostępności celem prowadzenia czynności eksploatacyjnych”;
 - § 13 ust. 7 uchwały, zgodnie z którym „Wzdłuż sieci wodociągowej określa się techniczne strefy ochronne, obejmujące dla rurociągów do \varnothing 300 mm – pas po 1,0 m po obu jego stronach, wolny zadrzewień, dla umożliwienia dostępu i obsługi eksploatacyjnej”;
 - § 13 ust. 8 uchwały, zgodnie z którym, „Dopuszcza się inne – niż przedstawiono w rysunku planu – zasilanie ujęcia wody w energię elektryczną”;
 - § 15 ust. 10 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym, „Realizacja przeznaczenia terenu wymaga skomunikowania oraz uzbrojenia w infrastrukturę techniczną. Konieczne doprowadzenie energii elektrycznej z istniejącej sieci wsi Łęczeszycze Parcela lub innej sieci oraz budowa wodociągu odprowadzającego wody podziemne do stacji uzdatniania wody zlokalizowanej na działce nr 411 w obrębie Łęczeszycze Gm. Belsk Duży”;
 - § 16 ust. 13 pkt 4 uchwały, w wersji przekazanej organowi nadzoru, zgodnie z którym „(...) niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej” można lokalizować na terenach leśnych (jednostki terenowe ZL.1 i ZL.2);
 - § 18 uchwały, które dopuszczają do realizacji wodociągu oznaczonego symbolem W2 oraz linii elektroenergetycznej, oznaczonej symbolem EE, na obszarach leśnych.

Z powyższych ustaleń wynika wprost, że w obrębie linii rozgraniczających dróg dopuszcza się lokalizację urządzeń infrastruktury, przy czym dopuszczenie ich lokalizacji dotyczy również pozostałych terenów, a więc terenów lasów. Zdaniem organu nadzoru oznacza to, tym samym, konieczność wyłączenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w związku z realizacją ww. inwestycji, pomimo braku uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (vide art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.).

W ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, organ wykonawczy gminy, w piśmie z dnia 25 listopada 2013 r., stwierdza, że „(...) dojazd do projektowanego ujęcia nie wymaga przekształcenia tej drogi na drogę publiczną, a tym samym uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dotyczy to także projektowanego wodociągu i linii elektroenergetycznej, ponieważ ustawa o lasach umożliwia służebność drogową lub służebność przesyłu terenów leśnych”. Odnosząc się do powyższego stwierdzenia, wskazać należy, że organ

nadzoru nie kwestionuje, iż droga do ujęcia wody, nie musi być drogą publiczną o klasie dojazdowej, nie mniej jednak, skoro grunt leśny, w tym przypadku droga „wewnętrzna, leśna, ogólnodostępna”, oraz infrastruktura techniczna, będzie służyła również innym celom, niż wyłącznie gospodarce leśnej, to zdaniem organu nadzoru, organ wykonawczy gminy winien uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśny 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 każdych 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. 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. **Skoro zatem grunt leśny, przeznaczony w planie miejscowym pod drogę KDW, stanowi inny rodzaj przeznaczenia niż określony w planie teren leśny ZL, to organ wykonawczy gminy, winien uzyskać zgodę o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.** Również tereny infrastruktury technicznej stanowią, inny rodzaj przeznaczenia niż tereny lasów, co wynika także z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele komunikacji, tj. pod drogę KDW oraz infrastrukturę techniczną, nie może być utożsamiany z przepisem art. 39a i art. 40 ustawy o lasach, na który powołuje się organ wykonawczy gminy, nie dotyczą one bowiem regulacji związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a jedynie regulacji dotyczących prawnych form korzystania z lasów.

W przedmiotowej sprawie, organ wykonawczy gminy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntu leśnego. Tym samym Rada Gminy Belsk Duży, nie miała podstaw do dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Zatem zdaniem organu nadzoru, przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło zarówno do istotnego naruszenia trybu, jak i zasad sporządzenia planu miejscowego. W tej sytuacji niezbędne było stwierdzenia nieważności ww. ustaleń uchwały.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Belsk Duży, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną

uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

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.

Należy zatem zauważyć, iż stosownie do dyspozycji § 8 ust. 2 uchwały, Rada Gminy Belsk Duży, wprowadziła **obowiązki** „*w przypadku odkrycia podczas robót ziemnych przedmiotu, co, do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem*”, **jak również regulacje dotyczące decyzji, w tym zakresie**. Powyższe ustalenie, nie tylko wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., ale również stanowi modyfikację art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi w § 8 ust. 2 uchwały, uregulowaniami, organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

Wskazane upoważnienia ustawowe nie obejmują możliwości, umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uregulowań kwestii posterowania z przedmiotem, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, w szczególności zaś nie posiada uprawnienia wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego do umieszczania kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu ochrony zabytków. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone już zostały przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Belsk Duży nie posiada kompetencji do formułowania ustaleń w tym zakresie.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać formułowanie ustaleń, o których mowa w § 8 ust. 2 uchwały. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Należy zatem zauważyć, że ustalenia zawarte w § 8 ust. 2 uchwały nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia i częściowej modyfikacji art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W zakresie zaś 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.

Reasumując. Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, zapisy planu miejscowego zawarte w § 8 ust. 2 uchwały, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony w ustawie o p.z.p., co stanowi tym samym o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i, jako taki, stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. ustaleń planu.

Podobne naruszenia prawa, polegające na modyfikacji przepisów odrębnych, o których mowa w:

- art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.);
- § 4 oraz w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody (Dz. U. Nr 136, poz. 1457 z późn. zm.),

zawierają ustalenia § 15 ust. 9 uchwały, w brzmieniu: *„Teren ochrony bezpośredniej powinien oznakowany jest tablicą informacyjną. „Teren ochrony bezpośredniej ujęcia wody podziemnej osobom nieupoważnionym wstęp wzbroniony” Tablica winna posiadać kształt prostokąta 400 x 800 mm koloru niebieskiego z białym paskiem szerokości 8 mm, w odległości 6 mm od krawędzi i napisem koloru białego. Grubość liter – 8 mm, wysokość liter – 60 mm, odstęp między wierszami – 40 mm (Rozporządzenie Misiura Środowiska z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody Dz. U. nr 136, poz. 1457).”*

Biorąc pod uwagę powyższym organ nadzoru, był zmuszony do stwierdzenia nieważności powyżej cyt. ustalenia uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVII/225/2013 Rady Gminy Belsk Duży z dnia 23 października 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla ujęcia wód podziemnych nr II w Łęczeszycach, w części dotyczącej:

- § 8 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: *„W przypadku odkrycia podczas robót ziemnych przedmiotu, co, do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, należy: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o odkryciu właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub organu działający w jego imieniu zgodnie z właściwością terytorialną. Zgodnie z przepisami odrębnymi o ochronie dóbr kultury, wstrzymanie robót, o których mowa w ust. 2 pkt 1) winno trwać do czasu uzyskania decyzji właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków lub organu działającego w jego imieniu zgodnie z właściwością terytorialną o sposobie dalszego postępowania z odkrytym przedmiotem, lub w razie nie dokonania przez konserwatora odpowiednich oględzin przedmiotu – nie więcej niż 5 dni.”*;
- § 12 ust. 1, 2 i 3 uchwały;
- § 13 ust. 1, 2, 3, 4, 7 i 8 uchwały;
- § 15 ust. 9 uchwały, w zakresie sformułowania: *„Teren ochrony bezpośredniej powinien oznakowany jest tablicą informacyjną. „Teren ochrony bezpośredniej ujęcia wody podziemnej osobom nieupoważnionym wstęp wzbroniony” Tablica winna posiadać kształt prostokąta 400*

x 800 mm koloru niebieskiego z białym paskiem szerokości 8 mm, w odległości 6 mm od krawędzi i napisem koloru białego. Grubość liter – 8 mm, wysokość liter – 60 mm, odstęp między wierszami – 40 mm (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie wzorów tablic informacyjnych o strefie ochronnej ujęcia wody Dz. U. nr 136, poz. 1457).”;

- § 15 ust. 10 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Realizacja przeznaczenia terenu wymaga skomunikowania oraz uzbrojenia w infrastrukturę techniczną. Konieczne doprowadzenie energii elektrycznej z istniejącej sieci wsi Łęczeszycze Parcela lub innej sieci oraz budowa wodociągu odprowadzającego wody podziemne do stacji uzdatniania wody zlokalizowanej na działce nr 411 w obrębie Łęczeszycze gm. Belsk Duży”;
 - § 16 ust. 13 pkt 4 uchwały, w wersji przekazanej organowi nadzoru (błędna numeracja), w zakresie sformułowania „(...) niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej”;
 - § 18 uchwały, w zakresie ustaleń, które dopuszczają do realizacji wodociągu oznaczonego symbolem W2 oraz linii elektroenergetycznej, oznaczonej symbolem EE, na obszarach leśnych;
 - pozostałych ustaleń zawartych w tekście oraz na rysunku planu miejscowego, odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem KDW,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski

