



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.44.2014.RM

Warszawa, 29 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/450/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 marca 2014 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna północnej części wsi Skierdy”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w tym terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (...)”;
- § 4 ust. 4 pkt 7 uchwały;
- § 4 ust. 4 pkt 8 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały;
- § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 5 pkt 1 lit. a tiret drugie uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 7 ust. 2 pkt 13 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z 1.KDL przez teren 1.MNr (...)”;
- § 7 ust. 3 uchwały;
- § 8 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 9 ust. 3 uchwały;
- § 10 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 11 ust. 5 uchwały;
- § 12 ust. 4 uchwały;
- § 13 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 14 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 16 ust. 3 uchwały;
- § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 19 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 20 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 21 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 22 ust. 4 pkt 1 uchwały;

- § 23 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 25 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 26 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 27 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do „obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi”;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do „granic strefy ochronnej ujęcia wody – terenu ochrony pośredniej”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Jabłonna, na sesji w dniu 26 marca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLII/450/2014 „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna północnej części wsi Skierdy”.

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

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 łąd 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 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

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 do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią 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. Nr 162, poz. 1568 z późn. 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 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 „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Jabłonna, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Tymczasem ustalenia planu, zawarte w § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków: (...) 2) na obszarze strefy, o której mowa w pkt 1, roboty ziemne albo zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają uprzedniego przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków”, nie spełniają powyższych warunków.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Jabłonna, wprowadziła obowiązek „uprzedniego przeprowadzenia badań archeologicznych” dla każdej działalności inwestycyjnej polegającej na prowadzeniu robót ziemnych albo zmianie charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, w strefie archeologicznej ochrony konserwatorskiej.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (na rysunku planu miejscowego).

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzenia badań archeologicznych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Jabłonna nie ma kompetencji do określania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych, bądź też przed wszczęciem właściwego postępowania administracyjnego. Należy zauważyć, iż pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. W art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uregulowane również zostały kwestie związane z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji oraz przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią częściowe powtórzenie art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z nakładaniem obowiązków związanych z prowadzeniem badań archeologicznych.

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.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

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

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma przy tym znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń, jest pozbawiony podstawy prawnej, uzasadnił, że „Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę (...) Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego”.

Również w wyroku, z dnia 10 lipca 2012 r., Sygn. akt IV SA/Wa 96/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdził nieważność nieuprawnionych zapisów uchwały z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przywołując mające zastosowanie w tym zakresie, przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uznał, że „Zapisy planu miejscowego, jako przepisy aktu prawa miejscowego nie mogą bowiem bez wyraźnego w tym zakresie upoważnienia ustawowego w jakikolwiek sposób determinować ustawowych warunków postępowań administracyjnych

prorowadzonych na podstawie ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z tego względu ustalenia zawarte w (...) zaskarżonej uchwale zamieszczone zostały bez podstawy prawnej, która nie wynika z przysługiwania gminie uprawnienia planistycznego określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dla takiej oceny wskazanych zapisów zaskarżonej uchwały nie ma żadnego znaczenia okoliczność poddania projektu tej uchwały uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, ponieważ niezakwestionowanie tych zapisów przez organ uzgadniający nie skutkuje uznaniem ich za zgodne z prawem”.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązku prowadzenia badań archeologicznych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie zapisy.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, do ustaleń przekraczających kompetencję Rady Gminy Jabłonna należy również zaliczyć zapisy zawarte w ustaleniach: § 7 ust. 3 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1, § 9 ust. 3 pkt 1, § 10 ust. 4 pkt 1, § 11 ust. 5 pkt 1, § 12 ust. 4 pkt 1, § 13 ust. 3 pkt 1, § 14 ust. 4 pkt 1, § 15 ust. 3 pkt 1, § 16 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 4 pkt 1, § 18 ust. 3 pkt 1, § 19 ust. 3 pkt 1, § 20 ust. 4 pkt 1, § 21 ust. 4 pkt 1, § 22 ust. 4 pkt 1, § 23 ust. 4 pkt 1, § 25 ust. 3 pkt 1, § 26 ust. 3 pkt 1 i § 27 ust. 3 pkt 1 uchwały, które miały niegdyś zastosowanie do obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią, w brzmieniu: „*Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów: 1) tereny znajdujące się w obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi w przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego lub zniszczenia albo uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, w jego zasięgu obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych*”.

Stosownie do przytoczonego na wstępie art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. [„*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych*”]; art. 15 ust. 2 pkt 7, zmieniony przez art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011r.; przed nowelizacją: [„*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych*”];
- art. 88 k pkt 1 ustawy Prawo wodne [„*Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych*”] przed nowelizacją, o której mowa wyżej, kwestię tę regulował art. 80 pkt 4 Prawa wodnego [„*Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi*”].

Stosownie do dyspozycji art. 79 ust. 1 Prawa wodnego sprzed nowelizacji (tj. sprzed 18 marca 2011 r.) ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ww. ustawy, dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki

ochrony przed powodzią w podziale na obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, działając w oparciu o przytoczone powyżej przepisy Prawa wodnego, sporządził „*Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej, ETAP III, 186/TD/06 Rzeka Wisła*”, zwanego dalej „studium dla rzeki Wisły”. Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia podjęcia skarżonej uchwały mapa zagrożenia powodziowego nie została sporządzona to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowało swą moc obowiązującą, a więc Rada Gminy Jabłonna podejmując przedmiotową uchwałę, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: „Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym w szczególności z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. wynika, że w ustaleniach planu miejscowego uwzględnia się jedynie obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w szczególności w art. 17 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, w okresie przejściowym, tj. do czasu sporządzenia map zagrożenia powodziowego, dawne obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią stają się, na mocy przywołanych powyżej przepisów, obszarami szczególnego zagrożenia powodzią i tylko je uwzględnia się przy sporządzaniu planu miejscowego. Oznacza to tym samym, iż w planowaniu przestrzennym nie uwzględnia się dawnych obszarów potencjalnego zagrożenia powodzią i wobec takich obszarów nie obowiązują w chwili obecnej żadne przepisy odrębne, do których odsyła uchwałodawca w ustaleniach: § 7 ust. 3 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1, § 9 ust. 3 pkt 1, § 10 ust. 4 pkt 1, § 11 ust. 5 pkt 1, § 12 ust. 4 pkt 1, § 13 ust. 3 pkt 1, § 14 ust. 4 pkt 1, § 15 ust. 3 pkt 1, § 16 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 4 pkt 1, § 18 ust. 3 pkt 1, § 19 ust. 3 pkt 1, § 20 ust. 4 pkt 1, § 21 ust. 4 pkt 1, § 22 ust. 4 pkt 1, § 23 ust. 4 pkt 1, § 25 ust. 3 pkt 1, § 26 ust. 3 pkt 1 i § 27 ust. 3 pkt 1 uchwały.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem skarżącego, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

W tym stanie rzeczy ustalenia planu miejscowego, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują jakiejkolwiek konkretnej normy tej ustawy, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie planu miejscowego weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających.

Kwestie dotyczące realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawnej bezpośredniego zagrożenia powodzią – art. 17 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw <Dz. U. Nr 32, poz. 159>), w związku z art. 88l ustawy Prawo wodne, **jak również merytoryczna kontrola sądowa postanowienia o uzgodnieniu projektu planu miejscowego (opcjonalnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), właściwego organu w zakresie ww. obszarów**, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., Sygn. akt II OSK 1063/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 09.07.2013 r., Sygn. akt. IV SA/Wa 961/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- częściowo Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6.09.2013 r. Sygn. akt II OSK 664/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., Sygn. akt II OSK 1063/12 stwierdził, „(...) że treść wydawanych w ramach uzgodnień postanowień rodzi wątpliwości co do prawidłowości stanowiska Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. (...) Niewątpliwie koniecznością jest to, aby już na etapie tworzenia aktów planistycznych prawidłowo uwzględniane były programy ochrony przeciwpowodziowej. Dlatego tak ważne jest, aby Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – na etapie uzgadniania i opiniowania projektowanych aktów w zakresie planowania przestrzennego – dokonywał rzetelnej analizy w zakresie problematyki ochrony przeciwpowodziowej. (...) Zauważyć również trzeba, że dla konkretyzacji określanych ograniczeń ważne jest prawidłowe określenie zasięgów zagrożenia powodziowego na danym obszarze”.

Wskazać przy tym również należy, iż stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6b ustawy Prawo wodne, przez „obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi” należy rozumieć „określone

we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi". Skoro zatem przedmiotowe tereny nie zostały określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, to brak również podstaw prawnych do posługiwania się przedmiotowym pojęciem, przez Radę Gminy Jabłonna w ustaleniach o których mowa w: § 3 ust. 1 pkt 6, § 4 ust. 4 pkt 7, § 7 ust. 3 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1, § 9 ust. 3 pkt 1, § 10 ust. 4 pkt 1, § 11 ust. 5 pkt 1, § 12 ust. 4 pkt 1, § 13 ust. 3 pkt 1, § 14 ust. 4 pkt 1, § 15 ust. 3 pkt 1, § 16 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 4 pkt 1, § 18 ust. 3 pkt 1, § 19 ust. 3 pkt 1, § 20 ust. 4 pkt 1, § 21 ust. 4 pkt 1, § 22 ust. 4 pkt 1, § 23 ust. 4 pkt 1, § 25 ust. 3 pkt 1, § 26 ust. 3 pkt 1 i § 27 ust. 3 pkt 1 uchwały, jak również na rysunku planu miejscowego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w przedmiotowej sprawie określając obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, które stanowiły przed 18 marca 2011 r. obszar potencjalnego zagrożenia powodzią, odwołując się do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, jak również używając pojęć zdefiniowanych w obowiązujących przepisach Prawa wodnego w innym znaczeniu pojęciowym, doszło do naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, w tym także poprzez przekroczenie kompetencji rady do formułowania powyższych ustaleń, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej ustaleń.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż także w innych ustaleniach uchwały wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., tj. w ustaleniach:

- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w planie używa się określeń takich jak: (...) 6) „**przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko**” należy przez to rozumieć: zamierzenia budowlane lub inną ingerencję w środowisko, polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również wydobywanie kopalin, dla których wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych”;
- § 7 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów: (...) 2) teren: 30.MN częściowo znajduje się na terenie ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody, w obrębie której obowiązują ustalenia zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów: (...) 2) tereny: 14.MNi, 16.MNi, 21.MNi częściowo znajdują się na terenie ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody, w obrębie której obowiązują ustalenia zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- § 11 ust. 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów: (...) 2) teren: 7.U częściowo znajduje się na terenie ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody, w obrębie której obowiązują ustalenia zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów: (...) 2) tereny: 9.U/MN, 16.U/MN częściowo znajdują się na terenie ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody, w obrębie której obowiązują ustalenia zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- § 16 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów: (...) 2) teren: 1.IW w całości oraz 2.IW częściowo znajdują się na terenie ochrony pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody, w obrębie której obowiązują ustalenia zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Organ nadzoru stwierdza brak podstaw prawnych do formułowania definicji „**przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko**”, o której mowa w § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały.

Kwestie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, regulują szczegółowo przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.), w szczególności zaś przepis art. 59 ust. 1, z którego wynika, że „Przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych **przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko**: 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.”. Na podstawie dyspozycji art. 60 ww. ustawy, wydane zostało również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

Do pojęcia „**przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko**” w rozumieniu wyżej przywołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, odwołują się również przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.), w szczególności zaś w jej art. 76 ust. 4 i art. 95 ust. 1. Biorąc pod uwagę powyższe brak jest podstaw prawnych do definiowania ww. pojęcia, które stanowi ponadto częściową modyfikację pojęcia „przedsięwzięcie”, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W odniesieniu do ustaleń (w tym także w części graficznej) w zakresie strefy ochrony pośredniej ujęcia wód, organ nadzoru wskazuje, że ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.), straciła swą moc na podstawie art. 219 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Artykuł 58 ust. 1 tej ustawy został zmieniony przez art. 1 pkt 36 lit. a ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1087 z późn. zm.) z dniem 30 lipca 2005 r. Zgodnie z wprowadzoną zmianą, art. 58 ust. 1 otrzymał brzmienie „1. Strefę ochronną ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują, stosownie do art. 52-57.”. Zgodnie z obowiązującymi, w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały przepisami, decyzję ustanawiającą strefę ochronną ujęcia wody ustanawia dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, przy czym stosownie do dyspozycji art. 52 ust. 2 ustawy Prawo wodne, strefę ochronną dzieli się na teren ochrony bezpośredniej i pośredniej.

W dokumentacji prac planistycznych brak decyzji dyrektora regionalnej zarządu gospodarki wodnej (RZGW), wymaganej na podstawie obowiązujących przepisów ustawy Prawo wodne, przy czym z poczynionych przez organ nadzoru ustaleń wynika, iż dla ww. ujęć wód nie toczyło się i nie toczy się postępowanie w przedmiocie ustanowienia jakiegokolwiek strefy ochronnej. W tej sytuacji Rada Gminy Jabłonna nie była uprawniona do formułowania ustaleń dotyczących ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie wynikających z nie istniejącego terenu ochrony pośredniej ujęcia wód, o których mowa w przywołanych powyżej jednostkach redakcyjnych planu.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że stosownie do dyspozycji art. 21 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159), strefy ochronne ujęć wody ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. **wygasają z dniem 31 grudnia 2012 r.**, zaś postępowania administracyjne toczące się w sprawach dotyczących stref ochronnych ujęć wody i niezakończone w terminie do dnia

31 grudnia 2012 r. zostają na mocy powyższych przepisów umorzone. Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy Prawo wodne, dla ujęć wody mogą być (ale nie muszą) ustanawiane strefy ochronne w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych. Jeżeli zatem, w obecnym stanie prawnym, brak jest wyznaczonej strefy ochrony pośredniej, to wyznaczenie granic takich stref oraz formułowanie w odniesieniu do takiej strefy ustaleń, uznać należy za naruszające zasady sporządzania planu miejscowego. Powyższe stanowi o naruszeniu w szczególności art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p.

Z kolei, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, zawartych w § 6 ust. 5 pkt 1 lit. a tiret drugie uchwały, dopuszczono do lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w innych przebiegach aniżeli tereny dróg publicznych i dróg wewnętrznych, a więc na całym obszarze objętym planem miejscowym, w tym także na terenach lasów, oznaczonych symbolem 1.ZL.

Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „*pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej*”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, 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 ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu 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 gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy zgodnie, z którym, przez przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, rozumie się przez to ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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

ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.). Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, na gruntach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych, występujących w ramach terenu oznaczonego symbolem 1.ZL, zaś plan miejscowy dopuszcza w ramach ww. terenów możliwość lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń, o których mowa w § 6 ust. 5 pkt 1 lit. a tiret drugie uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL, dla których organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem skarżącego podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 września 2013 r. Sygn. akt. IV SA/Wa 1259/13.

Stosownie do ustaleń § 7 ust. 2 pkt 13 lit. b uchwały, plan ustalił zjazd do działek usytuowanych w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 2.MN z terenów: 2.KDW, 3.KDW, 4.KDW oraz „z 1.KDL przez teren 1.MNr”, przy czym jednostka terenowa 2.MN nie przylega zarówno do terenu oznaczonego symbolem 1.MNr, jak i drogi 1.KDL. Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obliuguje by na projekcie rysunku planu miejscowego stosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 ust. 1 ww. ustawy. Ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide*: wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W konsekwencji powyższe rozbieżności wywołują skutki prawne w postaci konieczności stwierdzenia nieważności tej części ustaleń uchwały. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem skarżącego, w zakresie naruszeń, o których mowa powyżej, podzielono również w prawomocnych orzeczeniach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2673/12 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. WSA orzekł, że „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie „projekt planu miejscowego”; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zas sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)” oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt. II OSK 1854/08 (publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII/450/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 marca 2014 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna północnej części wsi Skierdy”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w tym terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (...)”;
- § 4 ust. 4 pkt 7 uchwały;
- § 4 ust. 4 pkt 8 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały;
- § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 5 pkt 1 lit. a tiret drugie uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 7 ust. 2 pkt 13 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z 1.KDL przez teren 1.MNr (...)”;
- § 7 ust. 3 uchwały;
- § 8 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 9 ust. 3 uchwały;
- § 10 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 11 ust. 5 uchwały;
- § 12 ust. 4 uchwały;
- § 13 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 14 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 16 ust. 3 uchwały;
- § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 19 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 20 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 21 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 22 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 23 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 25 ust. 3 pkt 1 uchwały;

- § 26 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 27 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do „obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi”;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do „granic strefy ochronnej ujęcia wody – terenu ochrony pośredniej”;

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



