



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.46.2014.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/452/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 marca 2014 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Parkowej, Piaskowej, Buchnik Las we wsi Jabłonna w zakresie części I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (...)”;
- § 4 ust. 5 pkt 4 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 10 uchwały;
- § 6 ust. 4 pkt 1 lit. a tiret trzecie uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL, 3.ZL, 4.ZL, 5.ZL, 6.ZL, 7.ZL, 8.ZL, 9.ZL, 10.ZL;
- § 6 ust. 4 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządcami sieci gazowej (...)”;
- § 7 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 8 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 10 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w jego zasięgu wszelkie działania wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (...)”;
- § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w jego zasięgu wszelkie działania wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (...)”;
- § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w jego zasięgu wszelkie działania wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (...)”;
- § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 16 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 19 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 20 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 26 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 28 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do „obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi”;

- załącznika graficznego oraz ustaleń § 4 ust. 5 pkt 2 uchwały, zaliczającego „granice strefy ochrony konserwatorskiej” do elementów informacyjnych.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Jabłonna, na sesji w dniu 26 marca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLII/452/2014 „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Parkowej, Piaskowej, Buchnik Las we wsi Jabłonna w zakresie części I”.

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., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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 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 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

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 zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W 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: § 10 ust. 4 pkt 1, § 11 ust. 3 pkt 1 i § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały, odnoszące się do strefy ochrony konserwatorskiej zabytku wpisanego do rejestru zabytków, wprowadzające nakaz uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, wszelkich działań w wyznaczonej strefie, nie spełniają powyższych warunków.

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), przy czym już na wstępie należy zauważyć, że strefa ochrony konserwatorskiej jest ustaleniem planu, nie zaś elementem informacyjnym, co wynika wprost z dyspozycji art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tej sytuacji niezbędne było stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej, które błędnie zalicza do elementów informacyjnych, nie będących ustaleniem planu miejscowego, „*granicy strefy ochrony konserwatorskiej*”.

Wskazane wyżej upoważnienie nie obejmuje także możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością „*uzgadniania*” organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w strefie ochrony konserwatorskiej, o którym mowa w: § 10 ust. 4 pkt 1, § 11 ust. 3 pkt 1 i § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Jabłonna nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. 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.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań, w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku „*uzgadniania*”, związanego z zabytkiem znajdującym się w strefie ochrony konserwatorskiej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika wprost z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Gminy Jabłonna. Należy jeszcze podkreślić, iż ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych przypadków, w których wymagane jest pozwolenie, bądź tak jak w przedmiotowym przypadku uzgodnienie. Rada Gminy Jabłonna wprowadzając taki obowiązek, w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach zabytku archeologicznego, przekroczyła zatem swoją kompetencję.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować, jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy.

Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzyskania pozwolenia, bądź uzgodnienia, organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), w szczególności zaś w jej art. 39, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

W świetle przytaczanego powyżej art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie 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*”.

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 wykraczać 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, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). Z przepisów z kolei u.p.z.p. nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest właśnie zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”. (...) „Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu 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 „Z cytowanych przepisów nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 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 prowadzonych 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 dokonywania uzgodnień, o których mowa w ustaleniach § 10 ust. 4 pkt 1, § 11 ust. 3 pkt 1 i § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały, 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. 4 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1, § 12 ust. 4 pkt 1, § 14 ust. 3 pkt 1, § 16 ust. 4 pkt 1, § 17 ust. 4 pkt 1, § 19 ust. 4 pkt 1, § 20 ust. 3 pkt 1, § 26 ust. 4 pkt 1 i § 28 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, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi: (...) 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 Rzeki 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. 4 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1, § 12 ust. 4 pkt 1, § 14 ust. 3 pkt 1, § 16 ust. 4 pkt 1, § 17 ust. 4 pkt 1, § 19 ust. 4 pkt 1, § 20 ust. 3 pkt 1, § 26 ust. 4 pkt 1 i § 28 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 7 lit. c 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. 5 pkt 4, § 7 ust. 4 pkt 1, § 8 ust. 4 pkt 1, § 12 ust. 4 pkt 1, § 14 ust. 3 pkt 1, § 16 ust. 4 pkt 1, § 17 ust. 4 pkt 1, § 19 ust. 4 pkt 1, § 20 ust. 3 pkt 1, § 26 ust. 4 pkt 1 i § 28 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 10 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w planie używa się określeń takich jak: (...) 10) „przebiegięcię 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 przebiegięcia na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych*”;
- § 6 ust. 4 pkt 6 lit. b uchwały, w brzmieniu: „4. Zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej: (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w gaz: (...) b) dla terenów zabudowy mieszkaniowej nakazuje się lokalizowanie szafek gazowych w linii ogrodzenia, otwieranych na zewnątrz, w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządcami siecią gazową”.

Organ nadzoru stwierdza brak podstaw prawnych do formułowania definicji „przebiegięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko”, o której mowa w § 5 ust. 1 pkt 10 uchwały. Kwestie przebiegięcię 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 przebiegięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przebiegięcię mogących znacząco oddziaływać na środowisko: 1) planowanego przebiegięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przebiegięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przebiegięcia 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 przebiegięcię mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

Do pojęcia „przebiegięcia 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.

Z kolei w ustaleniach § 6 ust. 4 pkt 6 lit. b uchwały, Rada Gminy Jabłonna, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od dokonania uzgodnienia z zarządcą sieci. Przepis ten zamieszczono wśród ustaleń dotyczących całego obszaru objętego planem, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza 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 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. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

Z kolei, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, zawartych w § 6 ust. 4 pkt 1 lit. a tiret trzecie uchwały, dopuszczono do lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w innych przebiegach aniżeli tereny dróg publicznych, dróg wewnętrznych i ciągów pieszo – jezdnych, a więc na całym obszarze objętym planem miejscowym, w tym także na terenach lasów, oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL, 3.ZL, 4.ZL, 5.ZL, 6.ZL, 7.ZL, 8.ZL, 9.ZL i 10.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 8 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 przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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 terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL, 3.ZL, 4.ZL, 5.ZL, 6.ZL, 7.ZL, 8.ZL, 9.ZL i 10.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. 4 pkt 1 lit. a tiret trzecie uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL, 3.ZL, 4.ZL, 5.ZL, 6.ZL, 7.ZL, 8.ZL, 9.ZL i 10.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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII/452/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 marca 2014 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Parkowej, Piaskowej, Buchnik Las we wsi Jabłonna w zakresie części I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (...)”;
 - § 4 ust. 5 pkt 4 uchwały;
 - § 5 ust. 1 pkt 10 uchwały;
 - § 6 ust. 4 pkt 1 lit. a tiret trzecie uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZL, 2.ZL, 3.ZL, 4.ZL, 5.ZL, 6.ZL, 7.ZL, 8.ZL, 9.ZL, 10.ZL;
 - § 6 ust. 4 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządcami sieci gazową (...)”;
 - § 7 ust. 4 pkt 1 uchwały;
 - § 8 ust. 4 pkt 1 uchwały;
 - § 10 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w jego zasięgu wszelkie działania wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (...)”;
 - § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w jego zasięgu wszelkie działania wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (...)”;
 - § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w jego zasięgu wszelkie działania wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (...)”;
 - § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały;
 - § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały;
 - § 16 ust. 4 pkt 1 uchwały;
 - § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały;
 - § 19 ust. 4 pkt 1 uchwały;
 - § 20 ust. 3 pkt 1 uchwały;
 - § 26 ust. 4 pkt 1 uchwały;
 - § 28 ust. 3 pkt 1 uchwały;
 - załącznika graficznego, w odniesieniu do „obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi”;
 - załącznika graficznego oraz ustaleń § 4 ust. 5 pkt 2 uchwały, zaliczającego „granicę strefy ochrony konserwatorskiej” do elementów informacyjnych,
- 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

