



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.34.2015.BŁ

Warszawa, 18 marca 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V.59.2015 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Gminie Brwinów część obszaru wsi Żółwin – działki nr ew. 22/3 i 22/4 uchwaloną uchwałą Rady Miejskiej w Brwinowie nr 173-III z dnia 2 czerwca 2000 r., w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 2 uchwały,
- § 9 ust. 8 pkt 2 uchwały,
- § 9 ust. 8 pkt 5 uchwały,
- § 9 ust. 8 pkt 6 uchwały,
- § 10 ust. 2 uchwały,
- § 11 ust. 2 uchwały, w odniesieniu gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych: 26-ZL_{ZP} i 31-ZL_{ZP},
- § 11 ust. 3 uchwały, w odniesieniu gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych: 26-ZL_{ZP} i 31-ZL_{ZP},
- § 11 ust. 4 uchwały, w odniesieniu gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych: 26-ZL_{ZP} i 31-ZL_{ZP},
- § 13 ust. 11 pkt 2 uchwały,
- § 15 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 18-MN1,
- § 16 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 10-MN2, 11-MN2, 12-MN2, 16-MN2, 17-MN2, 19-MN2 i 20-MN2,
- § 20 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zabudowa obiektów sakralnych z programem towarzyszącym, (...)”,
- § 20 ust. 5 pkt 4 lit. a uchwały,
- § 20 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla pozostałych budynków – (...)”,
- § 20 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały,
- § 20 ust. 5 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla pozostałych budynków – (...)”,
- § 20 ust. 5 pkt 6 lit. c uchwały,
- § 22 ust. 2 uchwały,
- § 22 ust. 3 zd. 2 uchwały,
- § 22 ust. 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”,

- § 23 ust. 2 uchwały,
- § 23 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”,
- § 24 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”,
- § 25 ust. 2 uchwały,
- § 25 ust. 3 uchwały,
- § 25 ust. 4 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Brwinowie, na sesji w dniu 11 lutego 2015 r., podjęła uchwałę Nr V.59.2015 *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Gminie Brwinów część obszaru wsi Żółwin – działki nr ew. 22/3 i 22/4 uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Brwinowie nr 173-III z dnia 2 czerwca 2000 r.* Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 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. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

Z 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że jest ona niezgodna z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta

i gminy Brwinów przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Brwinowie Nr 159-III z dnia 14 kwietnia 2000 r.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, zgodności jego ustaleń ze studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Analiza rysunku studium, przedstawiająca kierunki rozwoju przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 18-MN1, 10-MN2, 11-MN2, 12-MN2, 16-MN2, 17-MN2, 19-MN2 i 20-MN2, stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, pozostają w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Brwinów, w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu.

Tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: 18-MN1, 10-MN2, 11-MN2, 12-MN2, 16-MN2, 17-MN2, 19-MN2 i 20-MN2, zgodnie z częścią graficzną studium przedstawiającą kierunki rozwoju i polityki przestrzennej miasta, przeznaczone zostały pod tereny niezurbanizowane – „zielone” z ekstensywnymi formami zagospodarowania.

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej studium, Działu IV pn. *Kierunki rozwoju*, pkt 4.1.2 pn. *Tereny niezurbanizowane – „zielone” z ekstensywnymi formami zagospodarowania*,

na terenach tych „(...) winny być stosowane wskaźniki obowiązującej powierzchni ekologicznie czynnej co najmniej w wysokości 80% powierzchni biologicznie czynnej w obrębie każdej działki. Charakter programów lokalizowanych na tych terenach winien bezwzględnie zachowywać ich zielony, przyrodniczo czynny charakter oraz chronić walory krajobrazowo-przestrzenne terenów.”.

Tym samym ustalenia dla jednostki terenowej: 18-MN1, zawarte w § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 70%” oraz dla jednostek terenowych: 10-MN2, 11-MN2, 12-MN2, 16-MN2, 17-MN2, 19-MN2 i 20-MN2, zawarte w § 16 ust. 3 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 75%”, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami studium. Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że „*parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy*”, są obligatoryjnymi elementami ustaleń planu miejscowego. Wymaganym zaś wskaźnikiem zagospodarowania terenu, na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie planu*” wydanego na mocy dyspozycji art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p., jest m.in. określenie udziału powierzchni biologicznie czynnej, o czym mowa również w dalszej części niniejszego rozstrzygnięcia.

Reasumując tę część uzasadnienia. Rada Miejska w Brwinowie, ustalając inny wskaźnik zagospodarowania terenu w przedmiotowej uchwale, tj. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, dla jednostek terenowych: 18-MN1, 10-MN2, 11-MN2, 12-MN2, 16-MN2, 17-MN2, 19-MN2 i 20-MN2, niż wynika to z ustaleń studium, naruszyła art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, uzasadnionym jest zatem, stosownie do art. 28 ust. 1 ww. ustawy, stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały, w zakresie:

- § 15 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 18-MN1,
- § 16 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 10-MN2, 11-MN2, 12-MN2, 16-MN2, 17-MN2, 19-MN2 i 20-MN2.

Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że **część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały**. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Podkreślić przy tym należy, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym za pomocą, którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami,

sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., Sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że w części tekstowej, tj. w **§ 5 ust. 2 i § 13 ust. 11 pkt 2** uchwały, zawarto ustalenia dla terenu UR, którego brak jest na rysunku planu miejscowego. Wskazać przy tym należy, iż skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą w praktyce uniemożliwić zastosowanie tego planu. Dlatego też, biorąc pod uwagę powyższe, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności **§ 5 ust. 2 i § 13 ust. 11 pkt 2** uchwały.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, iż art. 15 ustawy o p.z.p. nie przesądza, o tym, iż katalog wymagań w nim wymieniony musi być przy sporządzaniu planu, uwzględniony obowiązkowo. Wojewoda Mazowiecki stoi jednak na stanowisku, iż obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże, skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym budynków, to zdaniem organu nadzoru, powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu. Co więcej plan miejscowy, jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna **wysokość zabudowy**, czy też wskaźników zagospodarowania terenu takich jak: powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki lub terenu, są jednymi z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym, lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu zgodnie, z którym: „6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, w tym wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”.**

Gmina realizując swoje uprawnienie i obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w zakresie określania *gabarytów obiektów*) i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu (*wysokość projektowanej zabudowy*), określa wysokości zabudowy w planie miejscowym, jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Co więcej określany w planie miejscowym parametr, tj. **wysokości zabudowy jest pojęciem znacznie szerszym od definicji wysokości budynków**, o której mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) i **tym samym stanowi odrębną pojęciowo kategorię**. Na podstawie zaś art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), budynki wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowle stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami i obiekt małej architektury, stanowią **obiekty budowlane**. **Zatem na organach gminy spoczywa obowiązek ustalenia wysokości zabudowy w planie**

miejscowym, nie tylko dla budynków, ale dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że ustalenie m.in. wysokości zabudowy (parametr kształtowania zabudowy - gabaryt obiektu), należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.

Tymczasem w planie miejscowym:

- na terenie zabudowy usługowej nieuciążliwej z zakresu kultury, oznaczonym symbolem 14-Uk, dopuszczono obiekty sakralne (*vide* § 20 ust. 2 i ust. 5 pkt 4 lit. a, pkt 5 lit. a i pkt 6 lit. c uchwały);
- na terenie usług sportu i rekreacji (kultury fizycznej), rekreacyjno-wypoczynkowej oraz organizacji imprez masowych, oznaczonym symbolem 25-USzP, dopuszczono obiekty budowlane, związane z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru planu oraz Gminy Brwinów (*vide* § 22 ust. 2 i 8 uchwały);
- na terenach usług sportu i rekreacji (kultury fizycznej) o charakterze rekreacyjnego parku leśnego, oznaczonych symbolami: 9-USzLzP, 13-USzLzP i 30-USzLzP, dopuszczono obiekty budowlane, związane z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru planu oraz Gminy Brwinów (*vide* § 23 ust. 2 i 6 uchwały);
- na terenach lasów o charakterze Parków Leśnych, oznaczonych symbolami: 26-ZLzP i 31-ZLzP, dopuszczono obiekty budowlane, związane z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru planu oraz Gminy Brwinów (*vide* § 24 ust. 3 uchwały);
- na terenie cmentarza komunalnego – teren powierzchni grzebalnej, oznaczonym symbolem 28-ZC, dopuszczono kaplice, budynki sanitarne oraz gospodarcze (*vide* § 25 ust. 2 i 3 uchwały), dla których nie określono żadnych gabarytów, w tym wysokości zabudowy.

Rada Miejska w Brwinowie, poprzez brak określenia gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, które sama dopuściła na ww. terenach, uniemożliwia faktyczną ich realizację.

Należy jeszcze raz podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym. To w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, wysokości zabudowy, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Określenie elementów w planie miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Rada Miejska w Brwinowie, nie może zatem pozostawiać dowolności, w ww. zakresie, inwestorowi czy też organom administracji architektoniczno - budowlanej.

Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy czy też innych gabarytów, dla obiektów budowlanych, stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń. Organ nadzoru stwierdzając nieważność niżej wymienionych jednostek redakcyjnych miał również na uwadze konieczność zachowania komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych. W tej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 20 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *zabudowa obiektów sakralnych z programem towarzyszącym, (...)*”;
- § 20 ust. 5 pkt 4 lit. a uchwały;
- § 20 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *dla pozostałych budynków – (...)*”;
- § 20 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały;
- § 20 ust. 5 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *dla pozostałych budynków – (...)*”;
- § 20 ust. 5 pkt 6 lit. c uchwały;

- § 22 ust. 2 uchwały;
- § 22 ust. 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”;
- § 23 ust. 2 uchwały;
- § 23 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”;
- § 24 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”;
- § 25 ust. 2 uchwały;
- § 25 ust. 3 uchwały.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia w sprawie planu, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Tymczasem ustalenia planu, w brzmieniu:

- „8. Istniejące na obszarze Planu ciekі wodne, urządzenia drenarskie oraz rowy melioracyjne (...) 2) w przypadku zmiany sposobu zainwestowania i użytkowania terenów sąsiednich oraz planowanej przebudowy urządzeń, zmiany te należy uzgodnić w wymaganym prawnie trybie,” (vide § 9 ust. 8 pkt 2 uchwały);
- „8. Istniejące na obszarze Planu ciekі wodne, urządzenia drenarskie oraz rowy melioracyjne (...) 5) wszystkie zamierzenia inwestycyjne oraz działania związane ze zmianą stanu istniejącego rowów wymagają uzgodnień w wymaganym prawnie trybie,” (vide § 9 ust. 8 pkt 5 uchwały);
- „8. Istniejące na obszarze Planu ciekі wodne, urządzenia drenarskie oraz rowy melioracyjne (...) 6) Plan ustala, że przebudowa lub likwidacja istniejących na obszarze Planu urządzeń drenarskich wymaga uzgodnienia w wymaganym prawnie trybie” (vide § 9 ust. 8 pkt 6 uchwały);
- „2. Na terenach położonych w granicach strefy, o której mowa w ust. 1, roboty ziemne, albo zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku architektonicznego, wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.” (vide § 10 ust. 2 uchwały);
- „3. (...) Wszelkie zamierzenia inwestycyjne mające wpływ na funkcjonowanie rowów oraz związane ze zmianą stanu istniejącego rowu wymagają uzgodnień zgodnie z obowiązującym trybem prawnym.” (vide § 22 ust. 3 zd. 2 uchwały);
- „4. Plan ustala obowiązek wykonania na terenie badań gruntowo-wodnych (ocenianych na podstawie analiz Planu jako prawidłowe dla lokalizacji cmentarza).” (vide § 25 ust. 4 uchwały),

wykraczają poza kompetencje ustawy o p.z.p.

W ustaleniach § 10 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Brwinowie wprowadziła ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446) i ustawy Prawo budowlane.

W związku z § 10 ust. 2 uchwały organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planu, 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 ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowanie uchwały, wykracza 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 stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 10 ust. 2 uchwały, leżących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, dotyczących działań przy zabytku archeologicznym, zawartych w art. 31 ust. 1a i ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. ustawy „Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.”.

Ponadto, uregulowania dotyczące prowadzenia robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, zawarte zostały także w przepisach ustawy Prawo budowlane (art. 39 ust. 1).

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 Miejska w Brwinowie nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż zakres i rodzaj badań archeologicznych, wojewódzki konserwator zabytków ustala 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 zobowiązywanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na wojewódzkiego konserwatora zabytków obowiązku ustalenia

warunków dopuszczenia realizacji inwestycji oraz zakresu badań archeologicznych i nadzorów archeologicznych nad budowlanymi robotami ziemnymi, przed przystąpieniem do wykonania inwestycji, znajdujących się w obszarze stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w ustawie w art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych przy zabytku archeologicznym. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Z kolei w § 25 ust. 4 uchwały, nałożono obowiązek wykonania badań gruntowo wodnych na terenie cmentarza komunalnego – powierzchni grzebalnej cmentarza, terenu o symbolu 28ZC. Ponadto ww. paragrafie uchwały, ustalono, iż badania które mają być wykonane, będą oceniane „na podstawie analiz Planu jako prawidłowe do lokalizacji cmentarza”. Tymczasem obowiązek wykonania badań, o których mowa § 25 ust. 4 uchwały, wynika z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315). Zgodnie z wyżej wymienionym przepisem prawa: „Przed zatwierdzeniem lokalizacji cmentarza należy zbadać na obszarze projektowanym na jego założenie, opierając się na planie sytuacyjnym w skali 1 : 500, następujące zagadnienia charakteryzujące środowisko przyrodnicze: 1) grunty do głębokości pierwszego poziomu wody gruntowej - lecz nie płycej niż do 2,5 m od powierzchni terenu, określając ich rodzaj, strukturę, zawilgocenie, zawartość węgla wapnia oraz stopień kwasowości; wyniki badań powinny być omówione w opisie technicznym; 2) stosunki wodne obejmujące rozeznanie: a) kierunków spływu wód powierzchniowych, b) głębokości i zmienności poziomu wód gruntowych oraz kierunku ich spadku; 3) istniejące zespoły roślinne”. Zatem § 25 ust. 4 uchwały, stanowi modyfikację ustaleń ww. rozporządzenia, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza kompetencję ustawy o p.z.p. Dodatkowo należy zauważyć, iż takie badania winny być wykonane przed ostateczną decyzją o lokalizacji cmentarza, a nie na skutek obowiązku wynikającego z planu miejscowego, który faktycznie przesądził o lokalizacji cmentarza komunalnego.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia zawarte w § 9 ust. 8 pkt 2, 5 i 6 oraz § 22 ust. 3 zd. 2 uchwały, również regulują kwestie zawarte w innym hierarchicznie wyższym akcie prawnym. Nakładanie na inwestora obowiązków związanych z wykonywaniem urządzeń wodnych, zostało uregulowane bowiem już w przepisach ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.). Zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt 1 i 1a ww. ustawy, rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz drenowania zalicza się do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Na szczególne korzystanie z wód, regulację wód oraz zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wody, wykonanie urządzeń wodnych, wymagane jest, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozwolenie

wodnoprawne (art. 122 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ww. ustawy). Stosownie do dyspozycji art. 131 ust. 1 ww. ustawy, pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek; Zgodnie z art. 131 ust. 4 ww. ustawy, pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych może być wydane na podstawie projektu tych urządzeń, jeżeli projekt ten odpowiada wymaganiom operatu, o którym mowa w art. 132.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, zapisy **§ 9 ust. 8 pkt 2, 5 i 6, § 10 ust. 2, § 22 ust. 3 zd. 2** oraz **§ 25 ust. 4** uchwały, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie planu oraz powtarzają lub modyfikują przytoczone powyżej przepisy odrębne. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. ustaleń planu.

Warto również dodać, iż 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.

Dodatkowo w:

- **§ 11 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „2. Plan ustala, że realizacja oraz wydzielenie ewentualnych terenów pod realizację innych od pompowni ścieków (przewidywanej w Planie) terenochłonnych obiektów budowlanych i związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów winno nastąpić w oparciu o opracowania szczegółowe. Przeznaczenie tych terenów na w/w cele nie będzie sprzeczne z ustaleniami Planu.”;
- **§ 11 ust. 3** uchwały, w brzmieniu: „3. Dopuszcza się na obszarze Planu realizację niewskazanych Planem obiektów oraz wydzielenie terenów dla urządzeń budowlanych związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obsługujących obszar Planu oraz inne obszary Gminy Brwinów, z zachowaniem obowiązujących przepisów odrębnych lub szczegółowych.”;
- **§ 11 ust. 4** uchwały, w brzmieniu: „4. Plan dopuszcza prowadzenie uzbrojenia przez tereny funkcjonalne.”.

Rada Miejska w Brwinowie zawarła ustalenia dotyczące lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz obiektów budowlanych związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej, na całym obszarze objętym planem tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na terenach oznaczonych na załączniku graficznym symbolami: 26-ZLzP i 31-ZLzP, które zgodnie z **§ 5 ust. 7** uchwały, zawierają grunty leśne. Powyższe zapisy znalazły również odzwierciedlenie w ustaleniach szczegółowych planu **§ 24 ust. 3** uchwały, w brzmieniu: „4. Plan ustala na terenach ZLzP zakaz zabudowy budynkami z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów”.

Tymczasem z przekazanej dokumentacji prac planistycznych wynika, że w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego nie wystąpiono w ogóle o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, na cele nieleśne. Powyższe zostało również potwierdzone w piśmie z dnia 10 marca 2015 r., znak: RM.0711.2.6.2015, przez przewodniczącego Rady Miejskiej w Brwinowie.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), reguluje m.in. zasady ochrony gruntów leśnych poprzez ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nieleśne. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

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 pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, 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 rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W orzecnictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, również przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

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 (w dacie podejmowania uchwały – marszałek województwa) 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.

Pomimo braku uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dopuszczono do lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz obiektów budowlanych związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej, na całym obszarze objętym planem, a zatem również na gruntach leśnych występujących w obszarze planu (jednostki terenowe: 26-ZLZP i 31-ZLZP).

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone, jako lasy w przepisach ustawy z dnia 21 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej oraz obiekty budowlane związane z obsługą systemów 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 o lasach. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 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”.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych 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, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji sieci infrastruktury technicznej oraz obiektów budowlanych związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej, na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Biorąc pod uwagę powyższe, poprzez ustalenia zawarte w § 11 ust. 2, 3 i 4 oraz § 24 ust. 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych: 26-ZLZP i 31-ZLZP, doszło do naruszenia art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i tym samym naruszono w sposób istotny tryb sporządzenia przedmiotowego planu.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V.59.2015 Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Gminie Brwinów część obszaru wsi Żółwin – działki nr ew. 22/3 i 22/4 uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Brwinowie nr 173-III z dnia 2 czerwca 2000 r., w części dotyczącej ustaleń:*

- § 5 ust. 2 uchwały;
- § 9 ust. 8 pkt 2 uchwały;
- § 9 ust. 8 pkt 5 uchwały;
- § 9 ust. 8 pkt 6 uchwały;
- § 10 ust. 2 uchwały;
- § 11 ust. 2 uchwały, w odniesieniu gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych: 26-ZLZP i 31-ZLZP;
- § 11 ust. 3 uchwały, w odniesieniu gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych: 26-ZLZP i 31-ZLZP;
- § 11 ust. 4 uchwały, w odniesieniu gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych: 26-ZLZP i 31-ZLZP;
- § 13 ust. 11 pkt 2 uchwały;
- § 15 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 18-MN1;
- § 16 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 10-MN2, 11-MN2, 12-MN2, 16-MN2, 17-MN2, 19-MN2 i 20-MN2;
- § 20 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zabudowa obiektów sakralnych z programem towarzyszącym, (...)”;

- § 20 ust. 5 pkt 4 lit. a uchwały;
 - § 20 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla pozostałych budynków – (...)”;
 - § 20 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały;
 - § 20 ust. 5 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla pozostałych budynków – (...)”;
 - § 20 ust. 5 pkt 6 lit. c uchwały;
 - § 22 ust. 2 uchwały;
 - § 22 ust. 3 zd. 2 uchwały;
 - § 22 ust. 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”;
 - § 23 ust. 2 uchwały;
 - § 23 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”;
 - § 24 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem zabudowy obiektów związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Brwinów (...)”;
 - § 25 ust. 2 uchwały;
 - § 25 ust. 3 uchwały.
 - § 25 ust. 4 uchwały,
- 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

