



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 5 maja 2014 r.

Poz. 4545

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.45.2014.RM WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2014 r.

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/449/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 marca 2014 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna części północno – zachodniej wsi Trzciany oraz działek nr 130, 131, 132 w obrębie wsi Rajszew”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w tym terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (...)”;
- § 3 ust. 4 pkt 5 uchwały;
- § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 5 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 45.ZL, 46.ZL, 47.ZL, 48.ZL, 49.ZL, 50.ZL, 51.ZL i 85.ZL;
- § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 7 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 9 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 10 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 16 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 18 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do „granicy obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Jabłonna, na sesji w dniu 26 marca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLII/449/2014 *„w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna części północno – zachodniej wsi Trzciany oraz działek nr 130, 131, 132 w obrębie wsi Rajszew”*.

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.

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 uchwalodawca w ustaleniach: § 6 ust. 4 pkt 2, § 7 ust. 4 pkt 2, § 8 ust. 4 pkt 2, § 9 ust. 4 pkt 2, § 10 ust. 3 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 2, § 12 ust. 3 pkt 2, § 13 ust. 2 pkt 2, § 14 ust. 3 pkt 2, § 15 ust. 3 pkt 2, § 16 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 3 pkt 2 i § 18 ust. 3 pkt 2 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 jakiegokolwiek 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: § 2 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 4 pkt 5, § 6 ust. 4 pkt 2, § 7 ust. 4 pkt 2, § 8 ust. 4 pkt 2, § 9 ust. 4 pkt 2, § 10 ust. 3 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 2, § 12 ust. 3 pkt 2, § 13 ust. 2 pkt 2, § 14 ust. 3 pkt 2, § 15 ust. 3 pkt 2, § 16 ust. 3 pkt 1, § 17 ust. 3 pkt 2 i § 18 ust. 3 pkt 2 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 § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w planie używa się określeń takich jak: (...) 7) „**przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko**” należy przez to rozumieć: zamierzenia budowlane lub inną ingerencję w środowisko, polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również wydobywanie kopalin, dla których wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych*”.

Organ nadzoru stwierdza brak podstaw prawnych do formułowania definicji „*przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko*”, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały. Kwestie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, regulują szczegółowo przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.), w szczególności zaś przepis art. 59 ust. 1, z którego wynika, że „*Przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych **przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko**: 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.*”. Na podstawie dyspozycji art. 60 ww. ustawy, wydane zostało również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

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

Z kolei, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, zawartych w § 5 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały, dopuszczono do lokalizacji wszelkich sieci i urządzeń

infrastruktury technicznej, a więc na całym obszarze objętym planem miejscowym, w tym także na terenach lasów, oznaczonych symbolami: 45.ZL, 46.ZL, 47.ZL, 48.ZL, 49.ZL, 50.ZL, 51.ZL i 85.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: 45.ZL, 46.ZL, 47.ZL, 48.ZL, 49.ZL, 50.ZL, 51.ZL i 85.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 § 5 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 45.ZL, 46.ZL, 47.ZL, 48.ZL, 49.ZL, 50.ZL, 51.ZL i 85.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/449/2014 Rady Gminy Jabłonna z dnia 26 marca 2014 r. „*w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna części północno – zachodniej wsi Trzciany oraz działek nr 130, 131, 132 w obrębie wsi Rajszew*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...), w tym terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (...)*”;
- § 3 ust. 4 pkt 5 uchwały;
- § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 5 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 45.ZL, 46.ZL, 47.ZL, 48.ZL, 49.ZL, 50.ZL, 51.ZL i 85.ZL;
- § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 7 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 9 ust. 4 pkt 2 uchwały;
- § 10 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 16 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 18 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do „*granicy obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi*”;

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