

**ODPIS**

podpis sędziego

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 lutego 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Tomasz Wykowski
Sędziowie	Sędzia WSA Agnieszka Góra-Błaszczkowska Sędzia WSA Łukasz Krzycki (spr.)
Protokolant	st. ref. Marcin Lesner

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego

na uchwałę Rady Gminy Kampinos

z dnia 30 listopada 2011 r. nr XV/56/11

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność następujących postanowień części tekstowej zaskarżonej uchwały:

- § 9 w zakresie w jakim tereny dróg publicznych oznaczonych kolejnymi numerami oraz symbolami KD-G, KD-Z, KD-L, KD-D określono pojęciem przestrzeni publicznej;

- § 11 pkt 2;

- § 19 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 3 pkt 2 w części dopuszczającej realizację nowej zabudowy mieszkaniowej oraz § 19 ust. 3 pkt 4 lit. a i pkt 5 – w odniesieniu do ustaleń planu dla działek ewidencyjnych nr 333, 334, 337/4, 337/7, 337/8, 371 z obrębu Wiejca;

2. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt 1 nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem  
Marcin Lesner



## Uzasadnienie

Przedmiotem zaskarżenia przez Wojewodę Mazowieckiego, w związku z treścią art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), była uchwała Rady Gminy Kampinos Nr XV/56/II z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kampinos obejmującego część wsi Wiejca (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 235, poz. 8276), zwana dalej „Planem”.

Wojewoda wnosząc o stwierdzenie nieważności Planu w całości zarzucił naruszenie:

- art. 15, ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 130 poz. 871) zwanej dalej „nowelą z 2011 roku”, oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o zabytkach”, w związku z art. 7 Konstytucji RP, przez ustalenia zawarte w § 11 pkt 2 Planu,
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 8 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 o planie”, w związku z brakiem ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości,
- art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez ustalenia § 13 Planu, dotyczące zasad tworzenia nowych działek budowlanych oraz ustalenia jego § 18 ust. 3 pkt 4 i 5, w zakresie zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów i lokali użytkowych,
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia o planie, przez ustalenia § 18 ust. 3 pkt 14 i 15, § 19 ust. 3 pkt 10 i 11 Planu, w zakresie braku określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym wskaźnika intensywności zabudowy, dla działek zabudowanych, dla których dopuszcza się dalsze działania inwestycyjne,

- art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.), w związku z art. 15 ust 1 oraz art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z przeznaczeniem terenu, w ramach jednej jednostki terenowej, zarówno pod zabudowę zagrodową, jak i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną;
- art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez ustalenia § 9 Planu, w zakresie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, które nie zostały określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kampinos;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia o planie.

Uzasadniając żądanie stwierdzenia nieważności Planu przywołano poniższą argumentację.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały zostały naruszone zasady sporządzania planu, o których mowa w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz istotnie naruszony został tryb jego sporządzania, w związku z naruszeniem art. 17 pkt 8 tej ustawy.

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady wskazane w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które uwzględniają wartości, o których mowa w jej art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy. Tymczasem ustalenia planu, zawarte w § 11 pkt 2 uchwały, odnoszące się do wyznaczonej „granicy strefy ochrony konserwatorskiej”, nie spełniają powyższych warunków. Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań Rada Gminy Kampinos wprowadziła obowiązek uzgadniania z konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych podejmowanych w strefie ochronnej stanowiska archeologicznego.

W świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w

miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w planie uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego. 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 Kampinos nie miała kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Nadto 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.

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 uzyskania uzgodnienia, związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy zabytkach). 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 zabytkach. Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych - w razie zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne - wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o zabytkach. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

W tym konkretnym przypadku kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o zabytkach, 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o zabytkach oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w dziale III, rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Stosownie do ustaleń § 13 uchwały plan określił „zasady tworzenia nowych działek budowlanych”. Tymczasem art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie upoważnia rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jedynie dla procedur wszczętych po 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu). Tym samym Rada Gminy Kampinos przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego. Należy bowiem odróżnić instytucję „podziału nieruchomości” (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), „połączenia i ponownego podziału” (art. 98 b ustawy o gospodarce nieruchomościami, dla której zastosowanie mają również przepisy dotyczące podziału nieruchomości) od instytucji „scalania i podziału nieruchomości” (art. 101 i następne zawarte w rozdziale 2, działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach Planu, Rada określiła zasady podziałów nieruchomości, w tym także połączeń i ponownych podziałów, nie określiła zaś w ogóle zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Zawierając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, Rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach planu. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. Rada nie była też upoważniona do określenia minimalnych powierzchni działek mających powstać w wyniku podziału, o którym mowa w art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami. O tym, jakiej wielkości działka może być wydzielona będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co będzie oceniane w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi a aktem prawa miejscowego.

Przepisy gminne, a takim jest plan, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję co do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając nowelą z 2011 roku art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.), umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze - zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadawalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjąć, że istnieje przesłanka do określenia zasad

podziału nieruchomości, to czemu służyć by miała zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowotworzonej działki budowlanej, skoro można by to było zrobić w oparciu o art. 15 ust. 2 pkt 8.

W konkluzji stwierdzono, że ustalenia § 13 pkt 1 - 5, § 18 ust. 3 pkt 17 i 25, § 19 ust. 3 pkt 13 i 21, § 20 ust. 3 pkt 8 (w ramach których ustalono minimalną powierzchnię działki budowlanej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla terenów przeznaczonych tylko i wyłącznie pod zabudowę zagrodową) i pkt 16 Planu wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenia Planu nie spełniają również wymagań wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia o planie, w zakresie obligatoryjnego określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, w formie określenia parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Brak ustaleń w powyższym zakresie wywołuje swoje konsekwencje, wobec niemożności zastosowania w praktyce przepisów odrębnych, w tym przede wszystkim art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl przywołanego powyżej przepisu, gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z kolei art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Biorąc pod uwagę ustalenia Planu, w przypadku wystąpienia właścicieli nieruchomości o dokonanie procedury scalenia i podziału nieruchomości nie będzie to możliwe do przeprowadzenia wobec braku ustaleń w powyższym zakresie.

Rada Gminy Kampinos w ustaleniach, o których mowa w § 13 pkt 2 Planu dopuściła również możliwość wydzielenia działek budowlanych o powierzchni do 10% mniejszej niż określona minimalna powierzchnia działki budowlanej, a tym samym zawarła normę otwartą (niedookreśloną). Zamieszczenie w treści planu norm otwartych jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone, co więcej umożliwiają one uznaniowo traktować zapisy Planu przez



właściwy w sprawie organ na etapie wydawania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Wskazane zapisy Planu w zakresie niedookreślonego „dopuszczenia” naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Temu postulatowi doktryna przypisuje walor normy systemowej, tzn. mającej zastosowanie do wszystkich aktów normatywnych, niezależnie od ich rangi (tak: S. Wronkowska, O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej, w: Przegląd Legislacyjny 2004/4/9). Wprowadzając do planu niejednoznaczną normę prawną Rada Gminy wprowadza stan niepewności obywateli co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień.

Analogicznie, jak w przypadku ustaleń w zakresie podziałów nieruchomości, także w przypadku zmian sposobu użytkowania istniejących obiektów i lokali użytkowych (§ 18 ust. 3 pkt 4 i 5 Planu), Rada Gminy naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał do regulacji. Kwestie dotyczące działalności obejmującej sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasad działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach określa ustawa - Prawo budowlane (quod vide art. 1), nie zaś ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z art. 71 ust. 2 ustawy jednoznacznie wynika, że przy dokonywaniu zmiany sposobu użytkowania wymagane jest uzyskanie zaświadczenia organu wykonawczego gminy zgodności zamierzonego sposobu użytkowania z ustaleniami planu miejscowego, co nie upoważnia organu uchwałodawczego do zamieszczania takich norm w ustaleniach planu. Zaświadczenie, o którym mowa w przepisie art. 71 ust. 2 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane winno więc opierać się na ustaleniach planu m. in. w zakresie zgodności planowanego sposobu użytkowania z przeznaczeniem terenu, parametrami i wskaźnikami kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym liniami zabudowy, gabarytami obiektów i wskaźników intensywności zabudowy, szczególnymi warunkami zagospodarowania terenów oraz ograniczeniami w ich użytkowaniu, czy też na podstawie określonego w planie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania użytkowania terenów.

Biorąc pod uwagę przytoczony powyżej art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz biorąc pod uwagę fakt, że w odniesieniu do

obszaru objętego Planem stwierdzono występowanie gruntów rolnych, jednoznacznie wskazać należy, że w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będą tu miały zastosowanie przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z ww. ustawą gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w art. 1 ust. 2 pkt 3, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych. Konkretyzację tej normy odnaleźć można w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych, jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych reguluje m. in. zasady ochrony gruntów rolnych poprzez ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Z kolei, stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne „ (...) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha - wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej” - obecnie zaś ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, stosownie do art. 4 ust. 1, art. 5 pkt 18 i art. 23 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.). Zastosowanie ma tu również art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze uzyskuje się po zaopiniowaniu oraz uzgodnieniu projektu planu miejscowego z właściwymi organami.

W ramach obszaru objętego planem miejscowym, w odniesieniu do działek (części działek w granicach obszaru objętego planem miejscowym) oznaczonych nr ew.: 333, 334, 337/4, 337/7, 337/8, 371 z obrębu Wiejca, jednostka ewidencyjna Kampinos, stwierdzono występowanie zwanego kompleksu gruntów rolnych klasy bonitacyjnej IIIa, dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej. Istotę naruszenia przez Radę Gminy Kampinos prawa stanowią ustalenia § 19 ust. 2 pkt 2 oraz § 19 ust. 3 pkt 2 i 5 Planu. Zgodnie z nimi, w ramach terenu oznaczonego symbolem 11.RM, jako przeznaczenie podstawowe, plan ustalił: zabudowę zagrodową, zaś jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (§ 19 ust. 2 pkt 2 Planu). Ponadto w ramach warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 19 ust. 3 pkt 2 Planu) „dopuszcza się zachowanie istniejącej i realizację nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie budynków wolnostojących z prawem do przebudowy, rozbudowy, nadbudowy i wymiany”. Z kolei zgodnie z ustaleniami § 19 ust. 3 pkt 4 Planu „dopuszcza się realizację w lokalach użytkowych jako wbudowane w budynki przeznaczenia podstawowego i budynki mieszkalne usługi z zakresu: a) usług podstawowych do 30% powierzchni całkowitej budynku, b) turystyki do 50% powierzchni całkowitej budynku”. O ile zabudowę zagrodową, w świetle § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.), definiuje się jako „(...) w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”, co w świetle przywołanego wyżej art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów

rolnych i leśnych nie stanowi zmiany przeznaczenia, to pozostałe projektowane funkcje, takiej zgody już wymagają.

Części przywołanych powyżej działek, stosownie do ustaleń Planu, zostały przeznaczone pod zabudowę zagrodową (przeznaczenie podstawowe), ale również pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (przeznaczenie uzupełniające). Plan dopuszcza również powstawanie nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Przeznaczenie w planie miejscowym terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną bez wątplenia wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zwrócić tutaj należy także uwagę na fakt zdefiniowanego w § 2 pkt 5 i 6 Planu *przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego*. Przez przeznaczenie podstawowe należy rozumieć takie przeznaczenie terenu pod funkcje, których udział w zagospodarowaniu i zabudowie jest przeważający, zaś przez uzupełniające przeznaczenie rozumie się funkcje spoza zakresu przeznaczenia podstawowego, których udział w zagospodarowaniu terenu i jego zabudowie jest dopuszczony na warunkach określonych w ustaleniach szczegółowych. Z kolei w ustaleniach szczegółowych brak jest jakichkolwiek wskaźników określających proporcje takiej zabudowy (udziału) w ramach całej jednostki terenowej, bądź w odniesieniu do działki budowlanej. Tym samym brak jest jakichkolwiek ograniczeń, co do przeznaczenia uzupełniającego, które *de facto* stać się może nawet przeznaczeniem podstawowym, na całym terenie oznaczonym symbolem 11.RM.

Organ nadzoru zakwestionował również ustalenia Planu w zakresie dopuszczalności realizacji lokali użytkowych wbudowanych w budynki przeznaczenia podstawowego, a więc w budynki *mieszkalne, gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych* oraz w budynki mieszkalne (w znaczeniu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) usług podstawowych do 30% powierzchni całkowitej budynku i usług turystyki - do 50% powierzchni całkowitej budynku.

W § 2 pkt 12 uchwały zdefiniowano pojęcie „usług turystyki”, przez którą, *na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, należy .. (...) rozumieć pomieszczenia użytkowe typu pokoje gościnne w istniejących lub nowoprojektowanych budynkach realizowane na powierzchni użytkowej nie większej niż 15 m<sup>2</sup> i maksymalnej ilości do 15 miejsc noclegowych na jednej działce budowlanej*.

Stosownie do art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.), przez „usługi hotelarskie” należy rozumieć „*krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań,*

*pokoje, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych". Z kolei przez usługi turystyczne należy rozumieć usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym. W świetle powyższych definicji usługi hotelarskie są więc usługami turystycznymi (*quod vide* art. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych).*

Z przepisu art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o usługach turystycznych wynika, iż usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych obiektach, jeżeli obiekty te spełniają stosowne wymagania. Za obiekty takie uznaje się m. in. wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych, ale również w tym przypadku tego rodzaju funkcja może zostać dopuszczona jedynie w ramach zabudowy zagrodowej, bo to właśnie ona związana jest funkcjonalnie z prowadzonym gospodarstwem rolnym.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż wszystkie dopuszczalne formy zagospodarowania, z wyłączeniem zabudowy zagrodowej, nie mogą stanowić gruntów rolnych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem gruntem rolnym dla zastosowanych w Planie funkcji może być jedynie taka zabudowa, w ramach której budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia służą wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu i wchodzi w skład gospodarstw rolnych.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez „*budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu - rozumie się (...) budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych*". W związku z powyższym, prowadzenie innej działalności wymaga uzyskania stosownych zgód na zmianę przeznaczenia terenu.

Reasumując: w ramach terenu oznaczonego symbolem RM, a usytuowanego na gruntach klasy III możliwa jest jedynie realizacja zabudowy zagrodowej, bez możliwości realizacji innych funkcji, w tym m. in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a w ramach niej, także zabudowy usługowej.

Organ nadzoru zwrócił dodatkowo uwagę na brak uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w odniesieniu do działki oznaczonej nr ew. 342/1 z obrębu Wiejca, jednostka ewidencyjna Kampinos. Działka ta położona jest w większym kompleksie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej IIIa i zaliczona

została do użytków rolnych zabudowanych (B-IIIa). Wójt Gminy Kampinos w piśmie z 13 lutego 2011 r. wyjaśnił, że z tego właśnie powodu nie wystąpiono o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Tymczasem stosownie do ustaleń § 18 Planu przedmiotowa działka przeznaczona została pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, z usługami jako przeznaczenie uzupełniające (jednostka terenowa 1 MN). Wskazana działka również winna uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zgodnie bowiem z § 68 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem złożonym z litery „B” oraz symbolem odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym wzniesione zostały budynki, np. B-R, B-L, B-Ps, zalicza się do użytków rolnych. Również z załącznika nr 6 do ww. rozporządzenia pn. *„Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”* wynika, że użytkiem rolnym są m. in. grunty rolne zabudowane, do których *„(...) zalicza się grunty zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (kotłownie, komórki, garaże, szopy, stodoły, wiaty, spichlerze, budynki inwentarskie, place składowe i manewrowe w obrębie zabudowy itp.), a także zajęte pod ogródki przydomowe w gospodarstwach rolnych”* (ust. 1 pkt 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków). Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Poza kwestiami związanymi z uzyskaniem stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, pozostaje również problem dopuszczenia w ramach jednej jednostki terenowej zarówno zabudowy zagrodowej oraz mieszkaniowej jednorodzinnej. Skoro zarówno z przepisów dotyczących ewidencji gruntów, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wynika, że pojęcie *„zabudowa zagrodowa”* i *„zabudowa jednorodzinna”* stanowią osobne definicje, to niewłaściwe jest przeznaczenie terenu jednocześnie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i zagrodową. Plan powinien precyzować, czy chodzi o realizację na danym terenie przeznaczenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej czy też zabudowy zagrodowej, w pojęciu której mieści się także realizacja budynku mieszkalnego. Są to dwa różne przeznaczenia wymagające różnych zasad zagospodarowania, a tym samym wyodrębnienia tych przeznaczeń za pomocą linii

rozgraniczających zgodnie z ustaleniami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Równocześnie organ nadzoru wskazał w podjętym Planie także inne naruszenia prawa:

- § 3 pkt 2 rozporządzenia o planie; stosownie do tego przepisu projekt tekstu planu powinien zawierać określenie granic obszaru objętego uchwałą, a w danym przypadku nie określono granic,
- art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; w planie miejscowym określa się obowiązkowo „wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych”; definicja pojęcia „obszaru przestrzeni publicznej” została zawarta w art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez którą należy rozumieć „(...) obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”; stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, już na etapie studium, winny zostać, w szczególności, określone obszary przestrzeni publicznej; skoro zatem sporządzany plan ma być zgodny z ustaleniami studium (*quod vide* art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.), to - biorąc pod uwagę definicję obszaru przestrzeni publicznej, o której mowa w art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - brak określonych obszarów przestrzeni publicznej w studium uniemożliwia ich wyznaczenie w planie; w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kampinos, przyjętym Uchwałą Nr XXVI/121/08 Rady Gminy Kampinos z dnia 29 września 2008 r., w rozdziale IV „Kierunki Rozwoju Przestrzennego” w pkt 12 pn. Obszary Przestrzeni Publicznej wskazano; „Uwzględniając zarówno istniejący stan zagospodarowania jak i stan zagospodarowania wynikający z docelowej struktury przestrzennej ustalonej niniejszym STUDIUM za najbardziej odpowiadający ustawowej definicji „obszaru przestrzeni publicznej” w Gminie Kampinos uznaje się położony na południe od drogi wojewódzkiej nr 580 fragment obszaru koncentracji wielofunkcyjnej zabudowy usługowej w centrum wsi gminnej - Kampinosu, pokazany na planszy graficznej POLITYKA PRZESTRZENNA - INSTRUMENTALIZACJA POLITYKI PRZESTRZENNEJ”, tak

więc w ramach obszaru objętego Planem nie wyznaczono w studium obszarów przestrzeni publicznej, a zatem brak jest podstaw do określania w nim *zasad kształtowania przestrzeni publicznej* (vide ustalenia § 9 Planu).

art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia o planie; art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy obliguje do określenia w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy; konkretyzację ww. przepisu odnaleźć można w § 4 pkt 6 rozporządzenia o planie (*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, 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*); Plan nie spełnia powyższych wymagań w ustaleniach, o których mowa w:

- § 18 ust. 3 pkt 14 i § 19 ust. 3 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „(...) ustala się wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wynoszący 70% dla każdej działki budowlanej, przy czym dla działek zabudowanych o niższym wskaźniku, dopuszcza się dalsze działania inwestycyjne pod warunkiem nie zmniejszania jego wielkości”;

- § 18 ust. 3 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „(...) ustala się wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy wynoszący 0,8 dla każdej działki budowlanej, przy czym dla działek zabudowanych o wyższym wskaźniku, obowiązuje zasada nie zwiększania jego wielkości”;

- § 19 ust. 3 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „(...) ustala się wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy wynoszący 1,0 dla każdej działki budowlanej, przy czym dla działek zabudowanych o wyższym wskaźniku, obowiązuje zasada nie zwiększania jego wielkości”;

użyte sformułowania w odniesieniu do działek zabudowanych nie tylko nie określają parametrów i wielkości, w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej i intensywności zabudowy, ale również nie precyzuje, jakich powierzchniowo obszarów ono dotyczy; jeżeli obecny (tj. w dacie podejmowania przedmiotowej uchwały) sposób zagospodarowania nie przystaje - jest odmienny od wskaźników, o których mowa powyżej - to takie tereny winny zostać wydzielone liniami rozgraniczającymi, bowiem dla nich Plan przewiduje inną



(różną) zasadę zagospodarowania (w tym parametry i wskaźniki charakteryzujące zabudowę); przywołane powyżej ustalenia Planu prowadzą do wniosku, że ta odmienność zasad zagospodarowania może prowadzić w skrajnych przypadkach do niemożności realizacji nowej, bądź rozbudowy istniejącej zabudowy, bez konieczności rozbiórki istniejących obiektów (sytuacja, w której wskaźnik intensywności zabudowy jest wyższy niż 1,0): skoro intencją ustawodawcy było, by zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalenie zasad ich zagospodarowania i zabudowy uwzględniały ład przestrzenny, a tym samym takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne, to tereny takie winny zostać jednoznacznie określone za pomocą linii rozgraniczających (art. 15 ust. 2 pkt 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Organ nadzoru wyjaśnił, że przed złożeniem skargi przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, w tym przede wszystkim złożył na piśmie (z 2 lutego 2012 r.) swoje zastrzeżenia do Planu, zobowiązując sporządzającego plan miejscowy - Wójta Gminy Kampinos - do przedstawienia stosownych wyjaśnień. W odpowiedzi na ww. zastrzeżenia pismem z 13 lutego 2012 r. Wójt Gminy Kampinos przekazał zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dla części działek znajdujących się w obszarze objętym planem.

Wniosek o stwierdzenie nieważności Planu w całości uzasadniono brakiem zawarcia w nim ustaleń w zakresie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały naruszono w istotny sposób tryb uchwalania planu, a także właściwości organów w tym zakresie w ten sposób, że winno to skutkować, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyeliminowaniem części jego ustaleń z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie.

Sformułowano m. in. następujące wyjaśnienia:

ustalenie Planu w § 11 pkt 2 mają charakter informacyjny, niepolegający na kreowaniu nowych kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; tak

sformułowana treść ustaleń miała na celu pełne poinformowanie potencjalnych inwestorów o konkretnych obowiązkach wynikających z ustawy o zabytkach; ponadto Plan był uzgodniony postanowieniem z 10 maja 2010 r. z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, który to organ w swoim postanowieniu uzgodnił jego zapisy pod warunkiem wprowadzenia informacji dotyczących zakresu obowiązków inwestorskich wynikających z występowania stanowiska archeologicznego na działce inwestycyjnej.

przyjęto, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 10 października 2011 r. (sygn. II SA/GI 67/11), że „wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 8 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie jest bezwzględny w odniesieniu do wszystkich terenów objętych planem miejscowym, a jedynie dla obszarów, które w planie miejscowym zostały przewidziane do scalenia i podziałów. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeśli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.*

*O ile natomiast stan faktyczny na obszarze objętym planem nie daje podstaw do zamieszczenia w nim ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem*”; w ustaleniach Planu w § 13 ust. 6 wskazano, że na jego obszarze nie wyznacza obszarów do scaleń i podziałów; w myśl przytoczonego wyroku nie stwierdzono konieczności formułowania szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, gdyż treść ustaleń Planu pozwala w sposób racjonalny i zgodny z prawem zagospodarować istniejące działki, bez konieczności dokonywania procedury scalenia i podziałów; przytoczono także tezy z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 maja 2010 r. (sygn. akt II OSK 424/10), oraz z 20 grudnia 2011 r. (sygn. II OSK 2085/11), które potwierdzają, że formułowanie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie jest obligatoryjne;

zapisy ustaleń § 13 pkt 2 Planu mają umożliwić wydzielanie działek budowlanych z uwzględnieniem pomniejszych wynikających z uwarunkowań położenia konkretnych nieruchomości, np. skosy przy skrzyżowaniach dróg publicznych oraz niezbędne dojazdy do działek budowlanych,

zmiana sposobu użytkowania następuje przy uwzględnieniu ustaleń planu; wprowadzenie przeznaczenia uzupełniającego w Planie, jako występującego

obok przeznaczenia podstawowego, znalazło swoje uszczegółowienie w § 18 ust. 3 pkt. 4 i poprzez zapisanie wprost możliwości jego realizacji w istniejącym zainwestowaniu; zmiana lokali mieszkalnych na użytkowe (usługi), w szczególności na działkach bezpośrednio przylegających do drogi publicznej 1.KD-G klasy głównej (krajowa droga 728), jest naturalnym procesem wycofywania funkcji mieszkaniowych z powodu istniejących uciążliwości hałasu; Plan miejscowy realizuje wnioski mieszkańców, usankcjonował nieuchronny proces zmian tych nieruchomości, w szczególności bezpośrednio przylegających do drogi.

- § 18 ust.3 pkt 5 jest dostosowaniem stanu istniejącego do nowych regulacji prawnych z zakresu usług oświaty, jak również próbą rozwiązania problemów Gminy z opieką przedszkolną dla dzieci przy wykorzystaniu potencjału miejscowej ludności w nawiązaniu do możliwości finansowych Gminy; wymieniony zapis został uzgodniony w procesie opiniowania,
- wskaźniki określone w §18 ust. 3 pkt 14 i 15 oraz §19 ust. 3 pkt 10 i 11 Planu określono zarówno dla działek zabudowanych jak i wolnych od zabudowy; kwestionowane przez Wojewodę zapisy dotyczą działek już zainwestowanych i ograniczają działania inwestycyjne, zakazują przekraczania ustalonych wskaźników; inwestor mając swobodę działania na swojej nieruchomości musi uwzględnić narzucone przez plan ograniczenia,
- działki ew. nr 345/2, 345/3 i 342/1 uzyskały zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kampinos na cele nierolnicze - załączono decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 sierpnia 2012 r.,
- zgodnie z definicją rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie ilekroć mowa jest o „zabudowie zagrodowej - należy przez to rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”; w myśl tej definicji określoną funkcję uzupełniającą, jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna rozumiana jest jako budynki mieszkalne tejże zabudowy zagrodowej; wprost ustalenia te odnoszą się do budynków mieszkalnych realizowanych na potrzeby funkcji podstawowej jaką jest zabudowa zagrodowa; co do możliwości przeznaczania terenu pod różne funkcje: zagrodowa jako podstawowa, a zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jako uzupełniająca

wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 października 2008 r. (sygn. akt II OSK 567/08); przyjęto ten tok myślenia jako zasadny dla określenia przeznaczenia zarówno podstawowego, jak i uzupełniającego dla terenów, gdzie znajduje się zabudowa zagrodowa, przyjmując, że specyfika istniejącego zagospodarowania wymaga zapisywania funkcji mieszanych,

- procentowy udział funkcji mieszkaniowej, jako przeznaczenia uzupełniającego, wynika jasno z definicji i stanowić może do 50%; na działce w myśl definicji dotyczącej przeznaczenia podstawowego Plan ustala, że udział przeznaczenia podstawowego jest przeważający (a więc powyżej 50%),
- na terenach wiejskich, do których zalicza się Gmina Kampinos. drogi publiczne pełnią szczególną funkcję dla społeczności lokalnej, kształtują w sposób zasadniczy przestrzeń publiczną; uznano, że odpowiadają one przestrzeniom publicznym, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 15 ust. 2 pkt 5; stąd w ustaleniach Planu nastąpiło wskazanie dróg publicznych, jako przestrzeni publicznych w większym zakresie niż określono to w Studium.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna w części i w tym zakresie stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu.

Trafnie wskazano w skardze, przywołując właściwe regulacje normatywne, że Rada Gminy nie była uprawniona do określenia mianem *przestrzeni publicznej* innych terenów niż wskazane w studium. Bezsporne jest z kolei, że w obowiązującym studium jako tego rodzaju przestrzeni nie określono terenów wydzielonych pod drogi publiczne, wymienione w § 9 pkt 1 Planu. Z kolei należy odnotować, że ustalone zasady co do zagospodarowania tych terenów - określone w § 9 pkt 2 i 3 Planu - nie wykraczają poza granice władztwa planistycznego gminy wyznaczone materialnie warunkami wynikającymi z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sformułowane wymagania mieszczą się z kolei w katalogu postanowień, jakie może zawierać plan, zakreślonym w art. 15 ust. 2 pkt 9 wskazanej ustawy. Stąd zasadnym było wyeliminowanie z obrotu prawnego - jako naruszające zasady sporządzania planów - jedynie jego postanowienia definiującego określone tereny jako *obszary przestrzeni publicznej*. Natomiast nie może być uwzględniona argumentacja Rady Gminy, że teren spełniał w istocie kryteria przypisywane ustawą obszarom tego rodzaju. W myśl bowiem definicji warunkiem uznania danego terenu jako obszar przestrzeni

publicznej jest nie tylko odpowiednia jego kwalifikacja - według cech obiektywnych - lecz także - formalne określenie go tym mianem w obowiązującym studium (art. 2 pkt 6 ustawy).

Celnie wywiedziono w skardze, że plan - co do zasady - nie może zawierać ustaleń, w których stanowiono by obowiązki co do potrzeby uzgadniania z określonymi organami administracji publicznej podejmowania wskazanego w tym akcie prawa miejscowego katalogu czynności (ustanowienie reglamentacji administracyjnej). Wymagania w tym zakresie statuują inne regulacje normatywne (ustawy lub - na podstawie konkretnych upoważnień - rozporządzenia). Prawodawca nie upoważnił natomiast organów gminy do wprowadzania tego rodzaju wymagań w akcie prawa miejscowego, a kompetencji w tym zakresie nie można domniemywać. Należy zauważyć, że nawet gdyby przyjąć, że zakres uzgodnień wskazany w § 11 pkt 2 Planu jest w pełni zgodne z aktualnym brzmieniem stosownych regulacji ustawy o zabytkach (co zresztą jest w skardze kwestionowane), to pozostawienie w obrocie prawnym zaskarżonego ustalenia Planu oznaczałoby dopuszczenie ryzyka, że wobec ewentualnych zmian ustawy zakres uzgodnień wynikających z aktu prawa miejscowego byłby w niezgodności z porządkiem prawnym stanowiącym normami na szczeblu krajowym. Jednocześnie, skoro uchwalenie Planu nie stanowi wykonania stosownego upoważnienia zawartego w ustawie o zabytkach, zmiana tej ustawy nie może rodzić automatycznego skutku w postaci utraty mocy Planu w zakresie niezgodnym ze znowelizowaną ustawą. Samoistną przesłanką materialnoprawną dla zamieszczenia w akcie obowiązku uzgodnienia nie może być także stanowisko organu, z którym uzgadnia się plan, w myśl art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tu: konserwator zabytków). Żądania organu uzgadniającego są wprawdzie wiążące dla gminy (gdy nie wniesiono skutecznie środków odwoławczych w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), jednak ostateczne postanowienie w przedmiocie uzgodnienia nie pociąga skutków materialnaprawnych w tym znaczeniu, aby był nim związany Sąd badający legalność Planu. Ustanowienie w Planie obowiązku uzgodnienia, jako wykraczające poza kompetencje organu podejmującego uchwałę w tym przedmiocie, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu. Warto zauważyć, że prawodawca upoważnił Radę Gminy do stanowienia określonych warunków w Planie mających służyć zapewnieniu ochrony zabytków, chodzi jednak o ustalenia o charakterze materialnym, tzn. wskazanie, jakich działań na określonych terenach nie można realizować, czy też, jakie są warunki ich realizacji w sensie materialnym, np. jakie

wymagania mają spełniać nowe obiekty, o ile mogą być one w danej lokalizacji realizowane, czy też wymagania dotyczące przebudowy i nadbudowy istniejących obiektów, jeżeli nie jest to postanowieniami planu zabronione (patrz § 4 pkt 4 rozporządzenia o planie). Uzgodnienie z konserwatorem zabytków ma służyć właśnie racjonalnemu ustaleniu wymagań dotyczących ochrony dóbr kultury w formie aktu powszechnie obowiązującego. Procedura uzgadniania planu z organem konserwacji zabytków ma spełniać analogiczną rolę, co uzgodnienie w sprawie indywidualnej dla terenów nieobjętych planem, przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (patrz art. 53 ust. 4 pkt 2 i art. 64 ust. 1). W procedurze uzgodnień konserwator, w granicach swoich kompetencji, winien się wypowiedzieć, jakie wymagania materialne dla określonych terenów winny być ustanowione. Kwestia czy dany plan spełnia te wymagania pozostaje poza granicami sprawy. Sąd bowiem może badać legalność zaskarżonego Planu jedynie w granicach jego zaskarżenia przez organ nadzoru (w danym przypadku - § 11 pkt 2 Planu). Nie byłoby dopuszczalne badanie przez Sąd - niejako z urzędu - legalności całej zaskarżonej uchwały poza granicami sprawy, w rozumieniu art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), które wyznacza materialnie treść zarzutów organu nadzoru. Skarga może wprawdzie dotyczyć zarówno wadliwości określonych zapisów planu, jak i zaniechania zamieszczenia w nim określonych regulacji (co może się wiązać z żądaniem stwierdzenia nieważności całego planu), jednak - jak wskazano - wyłącznie treść sformułowanych zarzutów organu nadzoru określa granice badania legalności tego aktu prawa miejscowego przez Sąd. Jedynie na marginesie wypada zauważyć, że przyjęcie przeciwnej koncepcji - fikcji, jakoby plan, niezależnie od rozmiaru opracowania planistycznego w konkretnych przypadkach (od jednej działki, po całe gminy), był badany w następstwie zaskarżenia przez organ nadzoru przez Sąd w całości pod kątem jego legalności - prowadziłoby do zamknięcia procesowo możliwości skutecznego wniesienia późniejszych skarg przez osoby, których interes prawny jest naruszony konkretnymi ustaleniami planu, w kontekście dopuszczalności ingerencji w ich prawa podmiotowe. Nie mogłyby być wówczas skutecznie podnoszone inne kwestie niż zakwestionowane wcześniej przez organ nadzoru. Po rozpatrzeniu jego skargi sprawa badania legalności całego planu byłaby bowiem zakończona prawomocnym wyrokiem.

Trafnie wywodzi dalej organ nadzoru, że nie było dopuszczalne, w związku z wymaganiem uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na inne cele - mając

na uwadze definicję, co należy rozumieć, jako grunty rolne (gdy chodzi o grunty zabudowane to tylko obiekty związane z produkcją rolną) - przewidywanie na szeregu działek, co do których (czego Rada Gminy nie kwestionuje) nie uzyskano stosownej zgody, nowej zabudowy mieszkaniowej (nawet gdy chodzi o zabudowę uzupełniającą) czy obiektów przeznaczonych do świadczenia usług (nawet gdy chodzi o część obiektu). Uzasadnienie prawne organu co do wadliwości postanowień Planu w tym zakresie jest trafne i - jako że zostało wcześniej przytoczone - jego powtarzanie nie byłoby zasadne. Wadliwie jedynie organ wywiódł, jakoby nie było uprawnione dopuszczenie w Planie przeznaczenie części obiektu, stanowiącego zabudowę zagrodową, na cele turystyki. Według § 19 ust. 2 pkt 4 lit b Planu można wykorzystać na ten cel do 50% całej powierzchni budynku, a w myśl definicji zawartej w § 2 pkt 12 Planu można na nią przeznaczyć w obiekcie nie więcej niż 150 m<sup>2</sup> powierzchni, a pomieszczenia mogą być najwyżej na 15 miejsc noclegowych. Skoro prawodawca dopuścił usługi hotelarskie świadczone w zabudowie zagrodowej (w ograniczonym zakresie), która to zabudowa *ex definitione* jest związana z produkcją rolną, należy uznać, że świadczenie tego rodzaju usług nie stanowi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych o przeznaczeniu gruntów rolnych na inne cele, a więc nie wymaga zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 tej ustawy.

Nieuzyskanie zgody na przeznaczanie gruntów rolnych na inne cele, co jest wymagane procedurą sporządzania planu (art. 17 pkt 6 lit c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), stanowi we wskazanym w pkt 1 tiret 2 sentencji wyroku zakresie istotne naruszenie trybu, w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na cele nierolne przeznaczono bowiem tereny, co do których - wobec braku stanowiska właściwego organu - nie jest przesądzone, czy byłoby to dopuszczalne z punktu widzenia zasad ochrony gruntów rolnych (stosownych regulacji o charakterze materialnym).

Z kolei niezasadny jest zarzut kwalifikowanej wadliwości ustaleń Planu, gdy chodzi o działkę nr ew. 342/1. W danym bowiem przypadku uzyskano zgodę (patrz karta 49). Wprawdzie została ona wydana już po uchwaleniu Planu, co stanowi o naruszeniu trybu jego sporządzania, jednakże w uwarunkowaniach konkretnej sprawy nie można go kwalifikować jako *istotne*, skoro na dzień kontroli legalności aktu prawa miejscowego stosowna zgoda została wyrażona. Zgoda ta nie ma wprawdzie skutku wstecznego, jednak wyrażone stanowisko uprawnionego organu pozwala na ocenę, że materialnie nie było przeszkód, także na dzień uchwalania Planu dla przeznaczenia określonego gruntu na cele inne niż produkcja rolna. Nie naruszono wobec tego zasad

uchwalania Planu. Choć w judykaturze - w kontekście skutków prawnych uzyskania wymaganych uzgodnień po uchwaleniu planu - bywa prezentowany pogląd przeciwny, jednak przyjęta w danej sprawie interpretacja jest - w ocenie Sądu - zgodna z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), którego jednym z istotnych atrybutów jest stabilność prawa. Stąd niezasadne byłoby eliminowanie z obrotu prawnego ustaleń Planu nienaruszających materialnie porządku prawnego, a jednocześnie dopuszczalnych na dzień sądowej kontroli legalności aktu, z punktu widzenia wyczerpania stosownego trybu.

Niezasadne są z kolei pozostałe zarzuty dotyczące Planu z następujących przyczyn:

- w danym przypadku nie istniał obowiązek ustalenia zasad scalania i podziału nieruchomości w myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem nie wskazano obszarów, wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości w myśl art. 15 ust. 3 tej ustawy - § 13 pkt 6 Planu (patrz tak samo wyroki NSA wskazane w odpowiedzi na skargę i dalsze, np. sygn. akt II OSK 424/10, 2085/11, 1860/12 - dostępne w CBOSA): niesłuszne są obawy organu nadzoru, jakoby brak ustaleń we wskazanym zakresie mógł stanowić przeszkodę dla dokonywania scaleń i podziałów na wniosek właścicieli, obszar gruntów objętych scaleniem wynikać będzie w danym przypadku z treści wniosku, przy uwzględnieniu stosownych ustawowych regulacji normatywnych, natomiast zasady dokonywania podziału tego gruntu zostały w Planie przesądzone (§ 13 pkt 1-5).
- dopuszczalne było określenie minimalnych wielkości działek; regulacja w tym zakresie zawarta obecnie w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie odnosi się wprost do zaskarżonego Planu z uwagi na przywoływany w skardze przepis przejściowy w noweli z 2011 roku; jednak wskazana regulacja miała - w ocenie Sądu - jedynie charakter deklaratoryjny, wobec wątpliwości interpretacyjnych, jakie powstały przy stosowaniu ustawy w uprzednim brzmieniu; prezentowana przez organ nadzoru interpretacja, oparta wyłącznie na zasadach wykładni językowo-logicznej prowadziłaby do konstatacji o zamieszczeniu w ustawie (przed znowelizowaniem) regulacji, której nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy; upoważnienie rady gminy do określania paramentów działek powstających wyłącznie w procesie scalania, a następnie podziału nieruchomości (choć trafnie zauważa się, że są to procedury odrębnie



regulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami), nie może być uzasadnione przekonywującymi racjonalnymi względami; analogiczne stanowisko zajął w kwestii dopuszczalności ustalenia szerokości frontu działek pod rządami uprzednich regulacji Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OSK 706/12 - dostępny w CBOSA, opubl. ONSAiWSA Nr 1/2012, poz. 12); badając legalność Planu w przedmiotowym zakresie warto też uwzględnić wskazaną wcześniej, a wywodzoną z Konstytucji regułę pewności prawa - niezasadne mianowicie byłoby eliminowanie ustaleń obowiązującego już Planu, jako aktu prawa miejscowego, których zamieszczenie byłoby aktualnie materialne *expressis verbis* dopuszczone przez prawodawcę.

wskazane w § 13 Planu reguły, dotyczące podziału działek, nie pozostają w sprzeczności z ogólnymi, które prawodawca uznał za konieczne ustanowić na szczeblu ustawowym (w ustawie o gospodarce nieruchomościami), stąd nie ma podstaw do ich zakwestionowania; przyznanie organom gminy kompetencji do orzekania w drodze aktu indywidualnego co do dopuszczalności dokonania podziału działek nie wyklucza określenia w planie zasad, według których podziały takie mają być dokonywane, a więc wyznaczenia bardziej szczegółowych kryteriów do oceny przez organ orzekający w sprawie indywidualnej; w kontekście odnotowanej w skardze zasady orzekania o podziale w trybie rozstrzygnięcia indywidualnego, budzi zdziwienie zarzut dopuszczenia w Planie pewnej uznaniowości w tym zakresie - poprzez wprowadzenie normy niedookreślonej (chodzi o możliwość wydzielenia działek o 10% mniejszych niż normatyw dla danego terenu) - wobec kwestionowania przez ten organ w ogóle dopuszczalności ustanowienia jakichkolwiek reguł w kwestii podziałów przez radę gminy; w sytuacji, gdy - zdaniem organu nadzoru - rada nie jest w ogóle uprawniona do stanowienia zasad podziału, a wszelkie przesądzenia mają być dokonywane w ramach uznania administracyjnego - w drodze decyzji o zatwierdzeniu podziału, posługiwanie się argumentem, że pewna elastyczność postanowień Planu skutkuje niepewnością prawa dla właściciela nie wydaje się logiczne; należy zauważyć, że przyjmując kwestionowane postanowienia Planu znacznie ograniczono zakres uznaniowości organu orzekającego w przedmiocie możliwości podziału, określając jednocześnie, jaka minimalna wielkość działek jest preferowana dla terenów o różnych funkcjach oraz wskazując możliwość wydzielenia nieco mniejszych działek, jako wyjątek od przyjętej reguły - w takim

przypadku muszą za tym przemawiać szczególne względy (np. szczególna geometria dzielonego terenu itp.),

- § 18 ust. 3 pkt 4 i 5 Planu nie naruszają porządku prawnego; w treści Planu posłużono się wprawdzie pojęciem *zmiana sposobu użytkowania*; chodzi jednak w danym przypadku o dopuszczalność zmiany sposobu wykorzystywania istniejących obiektów, przeznaczania określonych terenów lub części obiektów na inne funkcje w kontekście zapewnienia ładu przestrzennego; rada gminy w ramach przysługującego władztwa planistycznego ma prawo przesądzać o tym, że funkcje pewnych terenów, czy części obiektów mogą być zmieniane; tego rodzaju ustalenia Planu nie naruszają regulacji szczególnych, w ramach których zakreślono procedury dokonywania zmian (reglamentacja administracyjna w ramach przepisów ustawy - Prawo budowlane),
- w ocenie Sądu orzekającego w niniejszym składzie dopuszczalne jest generalnie wskazanie, jako funkcji uzupełniającej dla zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej (patrz analogiczne stanowisko - wyrok NSA sygn. akt II OSK 567/08 - dostępny w CBOSA),
- wymagane z mocy § 3 pkt 2 rozporządzenia o planie określenie granic obszaru objętego uchwałą oznacza konieczność stosownego opisu, czego dotyczy plan; w zależności od uwarunkowań opis ten - ze względu na ograniczenia obiektywne - może być bardziej lub mniej precyzyjny; może się on odwoływać do fizjografii terenu (pewne granice określa, np. konkretny ciek wodny), elementów zagospodarowania (np. linia określonych ulic) lub podziałów administracyjnych (np. granica miasta, gminy itp.); w rozpoznawanym przypadku, jak wynika z rysunku Planu, brak jest oczywistych elementów, które można by wykorzystać do opisu granic Planu; nieracjonalne byłoby natomiast odnoszenie się np. do numerów działek ewidencyjnych z uwagi na nadmierną szczegółowość opisu w takim przypadku, jak i możliwość późniejszych zmian oznaczeń ewidencyjnych działek; w takiej sytuacji, w ocenie Sądu, za wystarczający - adekwatnie precyzyjny - dla opisu granic danego Planu może być uznany opis zawarty w samym tytule uchwały, wskazujący, że granicami Planu jest objęta część wsi Wiejca w gminie Kampinos;
- nie jest trafny zarzut, jakoby Plan nie określał wymaganej intensywności zabudowy w kontekście wskazania w nim, że dla działek, gdzie parametr ten jest przekroczony - w stosunku do określonego w Planie - przyjmuje się, jako obowiązujący aktualnie występujący na działce; opis dopuszczalnej gęstości

zabudowy jest adekwatnie precyzyjny - zawarte w Planie reguły pozwalają na ustalenie, gdzie i w jakim zakresie jest dopuszczalne dogęszczenie zabudowy, a gdzie nie jest to możliwe; z kolei zamieszczenie w Planie ustalenia, z którego wynika jednoznacznie, że na działkach o określonych cechach (gdy intensywność zabudowy przewyższa przewidzianą dla danego terenu) dogęszczanie zabudowy nie jest dopuszczalne, nie wykracza poza zakres władztwa planistycznego gminy; nie jest też niezbędne wydzielenie terenów, gdzie gęstość zabudowy przekracza dopuszczalne normatywy od pozostałych - wszystkie są one bowiem objęte analogicznymi zasadami zagospodarowania, choć - ze względu na indywidualne cechy niektórych działek - różne są skutki przyjętych regulacji dla ich właścicieli (na niektórych może pozostać zabudowa o większej intensywności niż na działkach sąsiednich); wydzielenie poszczególnych terenów nie jest także niezbędne w celu zapewnienia komunikatywności treści Planu; kwestia, które postanowienia tego aktu będą miały zastosowanie dla określonej działki inwestycyjnej, mogą być w praktyce rozważane zarówno przez jej właściciela jak i - na etapie wydania pozwolenia na budowę - organ właściwy w tej sprawie; zarówno właściwy organ jak i wnioskodawca będą wszak dysponowali wszystkimi danymi niezbędnymi dla właściwego przyporządkowania działki budowlanej.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

**Marcin Lesner**

starszy referent